



Agus Purnomo

ISLAM MADURA ERA REFORMASI

Konstruksi Sosial Elite Politik tentang Perda Syariah



UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
KIAI AGENG MUHAMMAD BESARI
PONOROGO

Agus Purnomo

ISLAM MADURA ERA REFORMASI
KONSTRUKSI SOSIAL ELITE POLITIK
TENTANG PERDA SYARIAT

Judul Buku:

ISLAM MADURA ERA REFORMASI

Konstruksi Sosial Elite Politik tentang Perda Syariat

Perpustakaan Nasional:

Katalog Dalam Terbitan (KDT)

vi+74 hlm.; 14.5 x 21 cm

ISBN:978-602-9312-48-5

Cetakan Pertama, 2014

Penulis:

Agus Purnomo

Editor:

Umi Sumbulah

Desain Sampul:

Thafa

Tata Letak:

Zidan

Diterbitkan oleh:

STAIN Po PRESS

Jl. Pramuka No. 156 Ponorogo

Telp. (0352)481277

E-mail: stain_popress@yahoo.com

Dicetak oleh:

Nadi Offset Yogyakarta

Telp. 0274-6882748

Sanksi Pelanggaran Pasal 72**Undang-undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta**

1. Barangsiapa dengan sengaja melanggar dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (1) atau Pasal 49 Ayat (1) dan Ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait sebagai dimaksud pada ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).



Kata Pengantar

Puji dan syukur Penulis panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa yang telah memberikan rahmad dan karunia-Nya sehingga penulisan buku ini dapat terselesaikan. Buku ini berjudul: "Islam Madura Era Reformasi: Konstruksi Sosial Elite Politik tentang Perda Syariat".

Terselesaikannya penulisan dan penerbitan buku ini tidak terlepas dari bantuan berbagai pihak. Oleh karena itu Penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada semua pihak yang telah memberikan bantuan dalam penulisan buku ini, baik moril maupun materiil.

Penulis menyadari apabila dalam buku ini terdapat kekurangan, karena bagaimanapun "tiada gading yang tak retak". Oleh karena itu masukan, kritik dan saran yang bersifat konstruktif dan membangun sangat Penulis harapkan bagi kesempurnaan buku ini dan buku berikutnya.

Penulis meyakini sepenuhnya bahwa sekecil apapun buku ini tetap memberikan manfaat bagi pengembangan hukum. Akhir kata dengan segala kerendahan hati Penulis haturkan buku ini kepada dunia hukum, khususnya pemerhati tentang mediasi.

Ponorogo, Oktober 2014

Agus Purnomo



Prof. Dr. H. Agus Purnomo, M.Ag.

Dosen Pascasarjana UIN Ponorogo



Daftar Isi

Kata Pengantar.....	iii
Daftar Isi	v

BAB I

Pendahuluan.....	1
A. Dinamika Formalisasi Hukum Islam di Indonesia.....	1
B. Obyek Kajian	18
C. Pelacakan Studi Terdahulu.....	18
D. Metode Penelitian.....	31

BAB II

Formalisasi Syariat dan Hegemoni Kekuasaan.....	35
A. Syariat dan Fiqh: Perdebatan Teoretik.....	35
B. Legislasi Hukum: Memperebutkan Keadilan dan Kepastian Hukum.....	41
1. Positivisme Hukum dan Realisme Hukum.....	41
2. Legislasi dalam Islam.....	58

C. Legislasi Syariat Islam di Indonesia	61
D. Perda Syariat: Babak Baru Islamisme dan Sekulerisme di Indonesia	68
1. Perda Syariat Perspektif Ideologis	75
2. Perda Syariat Perspektif Hukum	87
3. Perda Syariat Perspektif Sosial-politik	93
E. Perda Syariat dan Hegemoni Penguasa Lokal.....	99
F. Konstruksi Sosial: Memahami Perda Syariat	103

BAB III

Pamekasan Kota Gerbang Salam	109
A. Sejarah Kota Pamekasan	109
B. Profil Pamekasan Sebagai Kota Religius	118
1. Demografi Penduduk.....	119
2. Pendidikan	125
3. Pekerjaan	127
4. Afiliasi Politik.....	129
C. Dinamika Sosial Keagamaan di Pamekasan	131
1. Peran Kiai di Pamekasan.....	132
2. Ormas Keagamaan di Pamekasan	136
3. Pertemuan Ulama-Umara: Sumber Legitimasi Kekuasaan.....	139
4. LP2SI: Lembaga "Plat Merah"	146
5. Gerbangsalam: Proses Panjang Menuju Penerapan Syariat Islam	151

BAB IV

Setting Elite Politik dalam Mengonstruk

Formalisasi Syariat Islam	161
A. Latar Belakang Elite Politik Penggagas Perda Syariat Islam	
161	
1. Akomodasi Jawa-Madura	162
2. Birokratisasi Santri: Trend Pasca Orde Baru	167
3. Idealisme Akademik dan Partai	180
B. Konteks Sosial yang Melatari Penerapan	
Syariat Islam di Pamekasan	187
1. Kepemimpinan Paternalistik: Ketaatan	
Kepada Kiai Pesantren	187
2. Akulturasi Ideologis: Antara NU dan SI	198
3. Politisasi Perda Syariat	208

BAB V

Konstruksi Formalisasi Syariat Islam Elite Politik

di Pamekasan Tentang Peraturan Daerah Syariat	215
A. Konsep tentang Perda Syariat	216
B. Alasan Penyusunan Perda Syariat	222
1. Momentum Reformasi	222
2. Keprihatinan Para Tokoh Islam terhadap	
Tingkat Keberagamaan Masyarakat	224
3. Romantisisme Sejarah Formalisasi Syariat	
Islam masa Lalu	226
C. Makna Syariat dan Landasan Penerapannya	
di Pamekasan	231

D. Stratifikasi Perda Syariat	236
E. Kepentingan Politik dalam Perda Syariat	242
BAB VI	
Memahami Konstruksi Formalisasi Syariat Islam	
Elite Politik	247
A. Konstruksi Formalisasi Syariat Islam	247
1. Eksternalisasi.....	247
2. Obyektivasi.....	251
3. Internalisasi.....	253
B. Tipologi Elite Politik dalam Mengonstruksi Formalisasi Syariat Islam.....	254
1. Ideologis-Konstitusional.....	254
2. Ideologis-Nonkonstitusional	260
BAB VII	
Penutup	267
A. Kesimpulan	267
B. Implikasi Teoretik.....	269
C. Keterbatasan Penelitian	274
Daftar Pustaka.....	275
A. Buku dan Jurnal.....	275
B. Internet	288
C. Wawancara.....	291



BAB I

PENDAHULUAN

A. Dinamika Formalisasi Hukum Islam di Indonesia

Perdebatan tentang penerapan syariat Islam di Indonesia, sudah terjadi sejak lama, bahkan sebelum berdirinya negara ini.¹ Pada masa penjajahan, terjadi perdebatan tentang dapatkah umat Islam menerapkan hukum Islam dalam kehidupan sehari-hari. Perdebatan tersebut berujung pada lahirnya *teori receptio complexu* dan *teori receptie*.²

Pada periode berikutnya, pasca kemerdekaan, perdebatan tentang penerapan hukum Islam juga terjadi khususnya dalam

¹ Ihsan Ali Fauzi dan Saiful Mujani, *Gerakan Kebebasan Sipil: Studi dan Advokasi Kritis Atas Perda Syari'ah* (Jakarta: Nalar, 2009), 30.

² Teori *receptio complexu* digagas oleh Van Den Berg yang menyatakan bahwa bagi umat Islam berlaku hukum Islam, sehingga mereka dapat menerapkannya dalam kehidupan sehari-hari. Adapun *teori receptie*, yang dicetuskan oleh Snouck Hurgronje, menyatakan bagi umat Islam berlaku hukum Islam jika hukum Islam telah menjadi hukum adat bagi masyarakat. Muhammad Abdun Nasir, *Positivisasi Hukum Islam di Indonesia* (Mataram: IAIN Mataram Press, 2004), 77-79.

penentuan dasar filosofis ideologi negara. Perdebatan dimaksud terbagi pada dua kelompok. Pertama, kelompok yang menghendaki adanya penerapan hukum Islam di Indonesia dengan menjadikan ideologi Islam sebagai dasar negara. Implementasi dari gagasan tersebut adalah kelompok ini memperjuangkan pencantuman kata-kata "menjalankan syariat Islam" pada sila pertama Pancasila yang dikenal dengan Piagam Jakarta. Beberapa eksponen yang banyak menyuarakan gagasan ideologi Islam, tergabung dalam kelompok nasionalis-Islam yang terdiri dari Abi Kusno Tjokrosoejoso, Abdul Kahar Mudzakkir, H. Agus Salim dan Wahid Hasyim.³

Kedua, kelompok yang menentang gagasan mengadopsi Islam sebagai ideologi negara. Karenanya, mereka menolak pencantuman kata-kata syariat Islam dalam rumusan Pancasila. Penolakan mereka didasarkan pada argumen bahwa Indonesia akan terpecah belah jika syariat Islam diterapkan. Pada saat itu, perdebatan bersifat parlementariat terjadi di sidang konstituante dalam menyoal problem penerapan hukum Islam di Indonesia. Melalui perdebatan yang sangat alot, kelompok yang diwakili oleh Muh. Hatta ini akhirnya berhasil membatalkan usulan kelompok pertama.⁴

Pendukung kelompok pertama yang merasa kecewa akibat kegagalannya memperjuangkan ideologi Islam di Indonesia,

³ Dhurorudin Mashad, *Akar Konflik Politik Islam di Indonesia* (Jakarta: Pustaka al-Kautsar, 2008), 57.

⁴ Kelompok yang menentang gagasan ideologi Islam tergabung dalam nasionalis sekuler yang terdiri dari Soekarno, Muh Hatta, A.A Maramis, Achmad Soebarjo dan Muhammad Yamin. Ibid.

akhirnya melakukan perlawanan kepada pemerintah. Salah satu wujud perlawanan dimaksud adalah munculnya gerakan Darul Islam/Tentara Islam Indonesia (selanjutnya DI/TII) yang dipimpin Kartosuwiryo di Jawa Barat dan di bawah komando Daud Beureueh untuk gerakan yang berbasis di Aceh.⁵ Mereka berusaha mendirikan negara Islam yang terlepas atau terpisah dari negara Indonesia, karena pemerintah pusat menolak gagasannya untuk mengelola negara yang formalistik dan legalistik berdasarkan Islam.⁶

Di samping itu, di antara pendukung ideologi Islam tersebut terdapat beberapa orang yang tidak menempuh cara kekerasan seperti dilakukan Kartosuwiryo dan Daud Beureueh. Mereka menggunakan cara-cara legal melalui parlemen, baik secara individu seperti dilakukan Agus Salim, Natsir, dan Hamka, maupun kelompok sebagaimana ditampilkan Majelis Syura

⁵ Ibid., 63.

⁶ Bahtiar Effendi, *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktek Politik Islam di Indonesia* (Jakarta: Paramadina, 1998), 96. Terdapat beberapa versi tentang alasan munculnya DI/TII di bawah pimpinan Kartosuwiryo selain alasan kegagalan memperjuangkan ideologi negara Islam seperti yang disampaikan C Van Dijk. Di antara alasan yang lain adalah kecemburuan daerah karena distribusi ekonomi yang tidak merata. Menurut Deliar Noer, pendirian negara Islam dilatarbelakangi oleh hasil persetujuan Renville yang dinilai merugikan rakyat Indonesia. Karena, perjanjian tersebut berimplikasi kepada diusirnya tentara Hizbullah dan Sabilillah dari wilayah yang dikuasai oleh Belanda termasuk Jawa Barat. Sebagai bentuk penolakan kepada perjanjian Renville, para tentara ini tetap bertahan di Jawa Barat dan melakukan perlawanan. Hal ini senada dengan pernyataan H. Holk Dangel bahwa Proklamasi negara Islam dimaksudkan sebagai reaksi atas Perjanjian Renville. Lihat Deliar Noer, *Partai Islam di Pentas Nasional* (Bandung: Mizan 2000), 107.

Muslimin Indonesia (selanjutnya Masyumi), Nahdhatul Ulama (selanjutnya NU) dan Partai Sarikat Islam Indonesia (selanjutnya PSII). Dalam pernyataan pribadinya, Hamka mengatakan bahwa dirinya penganut *Darul Islam* meskipun bukan pengikut Kartosuwiryo. Menurut Hamka, pada dasarnya semua partai Islam setuju dengan prinsip Kartosuwiryo kecuali pada caranya yang tidak legal-parlementer.⁷

Selanjutnya di masa Orde Baru, perdebatan tentang penerapan hukum Islam juga terjadi, meskipun tidak terlalu tampak. Lemahnya “gaung” dan tuntutan penerapan hukum Islam pada periode ini disebabkan oleh kuatnya negara dalam “memasung” dan mengkooptasi gerakan politik umat Islam, sehingga mereka tidak memiliki banyak peluang untuk memberikannya kepada persoalan penerapan hukum Islam. Kondisi *islamophobia* ini berlangsung pada awal masa Orde Baru yaitu antara tahun 1966-1982.⁸

Diskusi tentang penerapan hukum Islam baru muncul di akhir masa Orde Baru yang ~menurut istilah Abdul Aziz Teba~ dikenal dengan periode akomodatif yaitu antara tahun 1985-1994.⁹ Pada masa ini, pemerintah telah memutar haluan politik dari "offensif" menjadi "akomodatif" terhadap umat Islam. Sejak dekade 1990-an, politik umat Islam mulai mengalami kenaikan dan bergeser ke tengah panggung politik, sehingga mereka

⁷ Ahmad Yani Anshori, *Untuk Negara Islam Indonesia: Perjuangan Darul Islam dan Al-Jama'ah Al-Islamiyah* (Yogyakarta: Siasat Press, 2008), 25-27.

⁸ Abdul Aziz Teba, *Islam dan Negara Dalam Politik Orde Baru* (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), 278.

⁹ Ibid.

mendapat peluang untuk lebih “masuk” ke ruang negara. Beberapa ekspresi umat Islam telah diakomodasi oleh pemerintah, yaitu: pertama, akomodasi struktural berupa direkrutnya para pemikir Islam untuk menduduki jabatan birokrasi negara. Kedua, akomodasi infrastruktural, berupa penyediaan fasilitas dan sarana prasarana bagi kepentingan umat Islam. Ketiga, akomodasi kultural dengan menerima ekspresi kultural umat Islam ke ruang publik, seperti pemakaian jilbab, takbir bersama maupun salam dengan ucapan *al-salam 'alaykum*. Keempat, akomodasi legislatif berupa diterimanya aspek-aspek hukum Islam untuk dilegislati menjadi hukum positif.¹⁰

Pada periode akomodatif tersebut, umat Islam mulai menyuarkan upaya untuk mengakomodasi hukum Islam menjadi hukum nasional. Usaha tersebut membawa hasil, dengan munculnya beberapa produk hukum yang memiliki nuansa Islam. Di antaranya adalah Undang-Undang Peradilan Agama (UU PA) Nomor 7 Tahun 1989, Rencana Undang-Undang (RUU) Pendidikan Nasional dan Kompilasi Hukum Islam 1991.¹¹

Upaya memperjuangkan penerapan hukum Islam di Indonesia terus berlanjut hingga masa reformasi. Tuntutan penerapan hukum Islam periode ini dimulai dari upaya untuk menghidupkan kembali Piagam Jakarta lewat amandemen terhadap UUD 1945 pada masa Presiden Habibie.

¹⁰ Budhi Munawar Rachman, *Argumen Islam Untuk Sekulerisme* (Jakarta: Grasindo, 2010), 138.

¹¹ Abdul Halim, *Politik Hukum Islam di Indonesia* (Jakarta: Badan Litbang Depag RI, 2008), 172.

Pada Sidang Tahunan (ST) MPR tahun 2000, beberapa partai Islam atau partai berbasis Islam, seperti Partai Bulan Bintang (PBB), Partai Keadilan Sejahtera (PKS) dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP), berusaha keras menuntut pemberlakuan syariat Islam. Hanya saja, usaha mereka gagal karena semangat mereka tidak sebanding dengan dukungan yang diperoleh. Secara akumulatif jumlah mereka hanya mencapai sekitar 15% suara anggota DPR.¹² Sebagian besar partai politik yang ada di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menolak pemberlakuan syariat Islam.¹³ Meskipun demikian, pada masa ini lahir enam undang-undang yang terkait erat dengan persoalan umat Islam, yaitu UU Nomor 17/1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, UU Nomor 38/ 1999 tentang Pengelolaan Zakat, UU Nomor 18/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Aceh, UU Nomor 41/ 2004 tentang Wakaf, UU Nomor 3/2006 yang mengamandemen UU Nomor 7/1989

¹² Zaki Mubarak, *Genealogi Islam Radikal di Indonesia: Gerakan, Pemikiran dan Prospek Demokrasi* (Jakarta: LP3ES, 2002), 114 dan 162.

¹³ Noorhaidi Hasan, *Islamic Militancy, Sharia and Democratic Consolidation in Post-Soeharto Indonesia* (Singapore: Article, 2007), 13. Pada sidang tahunan MPR tahun 2000 tersebut suara di DPR terbelah menjadi 4 kelompok, yaitu: **pertama**, kelompok yang mengusulkan pasal 29 UUD 1945 tetap, tanpa perubahan (tanpa memasukkan Piagam Jakarta) seperti di tunjukkan oleh fraksi PDLP, fraksi Utusan Golongan (UG), fraksi TNI-Polri, fraksi PDKB. **Kedua**, kelompok yang mendukung dimasukkannya Piagam Jakarta seperti F-PPP dan F-PBB. **Ketiga** dan **keempat**, kelompok yang mencoba menjembatani dua ekstrimitas yang berkembang dengan sikap netral seperti F-PKB. Umar Basalim, *Pro-Kontra Piagam Jakarta di Era Reformasi* (Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, 2002), 127.

tentang Penambahan Wewenang PA dan UU Perbankan Syariah Tahun 2008.

Dibandingkan periode sebelumnya, tuntutan penerapan hukum Islam di Indonesia pada periode reformasi memiliki corak yang berbeda. Jika sebelumnya upaya penerapan hukum Islam cenderung berada di pusat kekuasaan, maka pada Era Reformasi penerapan hukum Islam dilakukan di daerah-daerah dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda) sesuai dengan karakteristik masing-masing daerah. Munculnya sejumlah Perda tersebut juga dipengaruhi oleh adanya Undang-undang Otonomi Daerah Nomor 22 Tahun 1999 jo. UU Nomor 32 Tahun 2004, yang memberikan peluang bagi penerapan hukum Islam di daerah.

Fenomena di atas dapat dilihat misalnya pada lahirnya Perda-Perda yang memiliki materi bernuansa syariat. Dari tahun 2000 sampai 2004, sedikitnya 38 daerah kabupaten dan kota dan 10 daerah propinsi yang tersebar di hampir seluruh wilayah di Indonesia membuat Perda.¹⁴ Dalam catatan Mujani, pada tahun 2009 diperkirakan telah ada lebih dari 100 buah produk hukum yang dapat dikategorikan sebagai Perda bernuansa syari'at. Bahkan beberapa daerah yang mengupayakan penyusunan Perda sejenis, yang saat ini masih dalam bentuk Rencana Peraturan Daerah (Raperda) juga masih terus berlangsung.¹⁵ Di

¹⁴ Rifqinizamy Karsa Yuda, "Tinjauan Terhadap Peraturan Perda Syari'ah di Kalimantan Selatan", dalam <http://rifq1.wordpress.com/2008/02/10/tinjauan-terhadap-peraturan-daerah-perda-syariah-di-Kalimantan-selatan/> (22 April 2009), 7.

¹⁵ Mujani, *Gerakan Kebebasan Sipil*, 31.

antara daerah-daerah yang telah menyusun Perda bernuansa syariat adalah Jawa Barat yang meliputi Indramayu, Garut, Cianjur, dan Tasikmalaya; Banten yang terdiri dari Serang, Pandeglang dan Tangerang; Jawa Timur yang terdiri dari Gresik dan Pamekasan; Sulawesi Selatan yang meliputi Bulukumba, Maros, Enrekang, Gowa, Sinjai dan Takalar; dan beberapa daerah lain di Indonesia.¹⁶

Perbedaan lain dari tuntutan penerapan hukum Islam periode reformasi adalah aspek materi. Beberapa regulasi hukum dalam bentuk Perda tidak lagi terfokus pada persoalan umum seperti larangan minum-minuman keras dan larangan berzina, tetapi sudah menyentuh wilayah-wilayah yang lebih bersifat privat, seperti keharusan memakai jilbab dan salat berjamaah. Perda-Perda tersebut juga banyak membahas keterampilan dan ketaatan beribadah seperti keharusan mengaji, membayar zakat maupun *khatam* (menyelesaikan membaca) al-Qur'an.

Di Garut, Jawa Barat misalnya, lahir tiga Perda yaitu Perda Nomor 6 Tahun 2000 tentang Kesusilaan, Surat Edaran Bupati Tahun 2000 tentang Jilbabisasi bagi karyawan Pemda dan Perda Nomor 1 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Zakat. Di Kabupaten Pandeglang, Banten lahir dua Perda yaitu SK Bupati Nomor 25 Tahun 2002 tentang Pelaksanaan Hari Kerja dan Busana Kerja

¹⁶ Muhyar Fanani, *Membumikan Hukum Langit: Nasionalisasi Hukum Islam dan Islamisasi Hukum Nasional Pasca Reformasi* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 2008), 155.

Muslimah dan Perda Nomor 09 Tahun 2004 tentang Seragam Sekolah SD, SMP, SMU yang mengarah jilbabisasi.¹⁷

Contoh Perda syariat juga dapat dilihat di wilayah lain, seperti di Gorontalo, Kendari dan Kupang -Nusa Tenggara Timur,¹⁸ yang secara umum didominasi dengan Perda syariat tentang moral. Di Gorontalo, Perda yang dibuat terkait dengan pencegahan maksiat dan wajib mampu baca tulis al-Qur'an bagi siswa yang beragama Islam. Perda di Kendari berhubungan dengan bebas buta al-Qur'an untuk anak usia sekolah. Adapun di Kupang diterbitkan Perda tentang penertiban tempat pelacuran.

Maraknya Perda syariat di beberapa daerah telah menimbulkan tanggapan yang beragam di kalangan masyarakat. Kelompok yang tidak mendukung Perda syariah, menyatakan bahwa lahirnya Perda syariat terkait dengan alasan historis, kepentingan politis dan ideologis. Beberapa daerah yang menerapkan Perda syariat seringkali tidak bisa dilepaskan dari alasan historis berupa kuatnya pengaruh Islam di daerah tersebut dan sejarah masa lalu. Sebagai contoh, Perda syariat di Aceh memiliki keterkaitan erat dengan keberadaan Islam yang cukup kuat di wilayah "Serambi Mekkah" ini sejak masa sebelum penjajahan. Hadirnya kerajaan Samudera Pasai di Aceh yang merupakan lokus awal penyebaran Islam dapat disebut sebagai salah satu bukti sejarah yang memperkuat tesis di atas.

¹⁷ Khamami Zada, "Perda Syari'ah: Proyek Syari'ati Yang Sedang Berlangsung", *Taswirul Afkar*, 20 (2006), 17-18.

¹⁸ L.R. Baskoro, dkk., "Di Bawah Lindungan Syariah", *Tempo* (06 September 2011), 43.

Lahirnya Perda syariat di Banten juga terkait erat dengan upaya pendirian negara Islam yang dilakukan Kartosuwiryo dengan DI/TII-nya. Demikian juga yang terlihat dalam semangat penerapan Islam di Garut, Bandung dan Banten, yang tidak bisa dipisahkan dari gerakan DI di bawah pimpinan Ateng Djaelani Setiawan.¹⁹

Begitu pula bermunculannya Perda di Sulawesi, tidak dapat dilepaskan dari adanya gerakan yang memperjuangkan berdirinya negara Islam seperti Pemerintah Revolusioner Republik Indonesia (PRRI) dan Perjuangan Rakyat Semesta (Permesta).²⁰ Lahirnya gerakan formalisasi syariat Islam di Sulawesi Selatan yang dimotori oleh Komite Penegakan Syariat Islam (KPPSI), memiliki kaitan erat dengan gerakan DI/TII dibawah pimpinan Kahar Muzakkar. Ketua Umum KPPSI adalah Azis Kahar, anak dari Kahar Muzakkar. Pada saat wawancara dengan Republika, Azis Kahar menyatakan:”Jika DI/TII berjuang menggunakan senjata maka KPPSI berjuang melalui parlemen”.²¹ Beberapa daerah lain di wilayah Indonesia yang membuat Perda bernuansa syariat seperti Kalimantan, Nusa Tenggara, dan Jawa Barat juga disinyalir terinfiltrasi gerakan DI.²²

¹⁹ Anshori, *Untuk Negara*, 49

²⁰ Zada, *Islam Radikal: Pergulatan Ormas-Ormas Islam Garis Keras di Indonesia* (Jakarta: Teraju, 2002), 110.

²¹ Subair Umam dan Syamsul Pattinjo, “Pluralitas, Politik, dan Gerakan Formalisasi Agama: Catatan Kritis atas Formalisasi Agama di Maros dan Pangkep”, dalam *Politikasi Agama dan Konflik Komunal*, 180.

²² Taufik Adnan Amal dan Samsu Rizal Panggabean, *Politik Syari'at Islam: Dari Indonesia hingga Nigeria* (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2004), 67.

Fakta lain juga menjelaskan bahwa di samping hubungan historis, usulan penerapan syariat Islam di Indonesia juga banyak dipimpin oleh orang-orang yang secara *genealogis* memiliki hubungan biologis maupun politis dengan orang yang terlibat dalam organisasi serupa pada tahun 1950-an. Sebagai contoh, ustad Hilmy Aminuddin-pimpinan dewan syuro PKS-adalah anak dari Danu Muhammad Hasan, tangan kanan Kartosuwiryo dan tokoh Komando Jihad.²³

Penyusunan Perda syariat juga diyakini berhubungan dengan kepentingan politik lokal yang dilakukan oleh para calon kepala daerah yang dipilih langsung oleh masyarakat. Perda syariat menjadi isu politik untuk mendulang suara dari calon pemilih yang memiliki keinginan kuat untuk menerapkan syariat Islam. Terlebih lagi, jika wilayah tersebut merupakan komunitas yang heterogen di mana jumlah muslim dan non muslim berimbang. Lahirnya Perda syariat di Maros dan Bulukumba, Sulawesi Selatan merupakan bukti kuat yang mendukung alasan ini.

Senada dengan Perda di Maros, lahirnya Perda syari'at di Cianjur juga tidak dapat dilepaskan dengan aroma politik yang terlihat kuat. Bupati Cianjur terpilih tahun 2001-2005, Wasidi Swastomo adalah orang yang secara terbuka bersedia menandatangani kontrak untuk menerapkan visi syariat Islam yang disyaratkan oleh masyarakat Cianjur yang terhimpun dalam Majelis Muslim Bersatu (MIMBAR). Forum ini berjanji menggalang

²³ Mubarak, *Genealogi Islam Radikal di Indonesia: Gerakan, Pemikiran dan Prospek Demokrasi* (Jakarta: LP3ES, 2002), 108.

dukungan kepada calon Bupati yang bersedia menerapkan syariat Islam di Cianjur.²⁴

Kuatnya nuansa politik dalam pembuatan Perda syariat juga didukung oleh fakta tidak dilengkapinya Perda tersebut dengan instrumen yang dapat mendukung pelaksanaannya di lapangan, seperti adanya sanksi, petugas yang berhak mengawasi dan lembaga yang berwenang untuk menyelesaikan konflik yang terjadi. Di samping itu, sebagian besar Perda hanyalah bersifat simbolik karena kurang menyentuh persoalan sesungguhnya yang dihadapi masyarakat, seperti kemiskinan, pengangguran dan merajalelanya korupsi.²⁵

Di samping itu, lahirnya Perda syariat juga dipengaruhi oleh banyaknya kelompok Islam radikal atau fundamentalis yang ada pada komunitas tertentu, seperti lahirnya Perda di Maros, Sulawesi Selatan,²⁶ dan di Solo. Di kota Solo, berkembang

²⁴ Rumadi dkk, "Regulasi Bernuansa Agama dan Arah Demokrasi", dalam *Agama dan Kontestasi Ruang Publik: Islamisme, Konflik dan Demokrasi*, ed. Badrus Samsul Fata (Jakarta: The Wahid Institute, 2011), 115.

²⁵ Lily Zakiah Munir, "Simbolisasi, Politisasi dan Kontrol Terhadap Perempuan di Aceh," dalam *Syari'at Islam Pandangan Muslim Liberal*, ed. Burhanuddin (Jakarta: Jaringan Islam Liberal dan The Asia Foundation, 2003). Lihat juga, Syamsurijal Ad'han dan Zubair Umam, "Perdaisasi Syari'at Islam di Bulukumba", dalam *Taswirul Afkar*, 69.

²⁶ Kemunculan Perda Syari'ah di beberapa daerah yang disebabkan oleh banyaknya komunitas Islam radikal memang tidak berlaku otomatis akan tetapi juga dipengaruhi oleh faktor-faktor lain, seperti akses yang dimiliki oleh kelompok Islam radikal terhadap pemerintah daerah maupun afiliasi masyarakat terhadap ormas Islam yang ada. Kuatnya afiliasi masyarakat terhadap ormas yang dikenal "moderat" seperti NU dan Muhammadiyah memiliki pengaruh tersendiri yaitu menunda lahirnya sebuah Perda syari'at. Lihat Jamhari dan Jajang Jahroni (ed), *Gerakan Salafi Radikal di Indonesia* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), 233. Pernyataan di atas juga

beragam kelompok Islam "keras" dan karenanya mereka mendorong lahirnya regulasi yang menerapkan syariat Islam. Di antara kelompok tersebut adalah Majelis Mujahidin Indonesia (MMI), Majelis Tafsir Al-Qur'an (MTA), Laskar Umat Islam Surakarta (LUIS), Kesatuan Komando Pemuda Islam (KPPI), dan Forum Komunikasi Umat Islam Surakarta (Forkuis).²⁷

Meskipun demikian, munculnya Perda syariat dengan alasan dominasi kelompok Islam radikal memang tidak berlaku secara otomatis, melainkan tergantung kepada konfigurasi masing-masing daerah. Kelompok Islam "keras" di Surakarta misalnya, meskipun berjumlah besar dan memiliki militansi tinggi dalam mengupayakan lahirnya regulasi yang menerapkan syariat Islam, mereka menemui kegagalan. Alasannya, mereka tidak memiliki akses kepada pemerintahan dan hanya menjadi gerakan di lapangan. Di samping itu, kekuatan politik yang berorientasi kebangsaan seperti Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan

diperkuat dengan upaya penerapan syariat Islam di Yogyakarta. Di bawah payung Forum Umat Islam Yogyakarta (FUIY), yang terdiri dari Muhammadiyah, NU, MMI, HTI, FPI, DDII dan Forum Silaturahmi remaja Masjid Yogyakarta (FSRMY) keinginan penerapan syariat Islam yaitu Perda Pemakaian Jilbab di wilayah Yogyakarta disuarakan. Akan tetapi upaya mereka yang telah diusulkan sejak 2006 belum berhasil. Alasannya, konfigurasi politik Yogyakarta didominasi oleh PDIP, partai yang tidak menyetujui penerapan syariat Islam. Sementara itu, partai-partai yang menyetujui penerapan syariat Islam kurang memiliki suara signifikan. Di samping itu wibawa Sri Sultan yang kurang menyetujui usulan penerapan syariat Islam juga menjadi salah satu faktor usulan tersebut masih terkatung-katung. Lihat Rumadi dkk, "Regulasi Bernuansa Agama dan Arah Demokrasi", dalam *Agama dan Kontastasi Ruang Publik*, 86-87.

²⁷ Rumadi dkk, "Regulasi Bernuansa Agama dan Arah Demokrasi", dalam *Agama dan Kontastasi Ruang Publik*, 94.

(PDIP) lebih dominan di kota ini. Peran keraton yang selalu memelihara dan mengembangkan tradisi Jawa, juga menjadi faktor penting lain bagi gagalnya regulasi yang menerapkan syariat Islam di kota Solo.²⁸

Penilaian kritis terhadap Perda syariat seperti diuraikan di atas, menyerupai tesis yang disampaikan Robin L Bush. Seperti dikutip oleh Rumadi, dia menyatakan bahwa tumbuh suburnya regulasi bernuansa agama dipengaruhi oleh beberapa faktor obyektif, antara lain: pertama, latar historis daerah yang memiliki keterkaitan dengan DI/TII; kedua, kepentingan seorang kepala daerah untuk menutupi kekurangan pada dirinya atau pengalihan perhatian publik; ketiga, pragmatisme politik yang dilakukan oleh seorang elite untuk mendapatkan dukungan; keempat, ketidakmampuan seorang kepala daerah menampilkan program terbaik atau mengurai problem utama yang dihadapi masyarakat di daerahnya.²⁹

Beberapa latar belakang yang mendasari lahirnya Perda syaria di sejumlah wilayah di Indonesia tersebut, berbeda dengan munculnya Perda syariat di Pamekasan, Madura. Masyarakat yang cenderung homogen dan juga tidak adanya rujukan historis berupa usaha-usaha yang dilakukan kelompok atau gerakan tertentu untuk mendirikan negara Islam, menjadikan Perda syariat di Pamekasan ini menarik dikaji. Secara antropologis, Pamekasan terdiri dari penduduk yang mayoritas beragama

²⁸ Ibid. 112.

²⁹ Rumadi dkk, "Regulasi Bernuansa Agama dan Arah Demokrasi", dalam *Agama dan Kontastasi Ruang Publik*, 15.

Islam. Mereka pada umumnya memiliki afiliasi organisasi kemasyarakatan yang sama, yaitu Nahdhatul Ulama (NU).

Beberapa penelitian menyebutkan bahwa ormas moderat seperti NU dan Muhammadiyah, tidak menyetujui adanya formalisasi hukum Islam termasuk Perda syariat. Secara kelembagaan NU menolak adanya formalisasi syariat Islam. Para ulama NU lebih cenderung kepada penerapan syariat Islam (*tatbiq*) dalam kehidupan sehari-hari dari pada mempersoalkan legislasi (*tadwin*)³⁰. Pernyataan serupa juga dapat dilihat dalam ungkapan Sholahuddin Wahid (tokoh NU) dan Syafi'i Ma'arif (tokoh Muhammadiyah). Bagi Sholahuddin, NU memang mengamalkan berlakunya syariat Islam, hanya saja tidak mengharuskan dalam bentuk formalistis, karena hal tersebut dapat mengancam persatuan bangsa. Dengan substansi yang sama, Syafi'i menegaskan bahwa Islam tidak harus diformalisasikan, akan tetapi harus mewarnai cara bertindak dan berpikir. Dengan mengutip Bung Hatta, Syafii menyatakan "pakailah garam, terasa tapi tidak kelihatan dan jangan memakai gincu, kelihatan tetapi tidak terasa".³¹

Di samping itu, dalam catatan sejarah, Pamekasan dan Madura jarang sekali mengalami kekerasan berbasis agama meskipun bukan berarti tidak ada sama sekali. Apabila terjadi kekerasan berbasis agama, hal tersebut dalam kuantitas minimal jika dibandingkan dengan daerah lain. Di samping itu,

³⁰ Ali Maschan, *Nasionalisme Kyai: Konstruksi Sosial Berbasis Agama* (Yogyakarta: LKiS, 2007), 274.

³¹ Ahmad Syafii Maarif, *Islam Dalam Bingkai Keindonesiaan dan Kemanusiaan: Sebuah Refleksi Sejarah* (Bandung: Mizan, 2009), 279.

kekerasan agama di Madura baru terjadi beberapa tahun terakhir ini dan bersifat lokal seperti yang terjadi di Sampang.³² Madura dikenal sebagai daerah yang memiliki kultur keislaman yang moderat meskipun fanatik.³³ Apabila terdapat kekerasan yang sering dilekatkan dengan orang Madura yang dikenal dengan carok, hal tersebut bukan karena alasan agama, melainkan berkaitan dengan pembelaan harga diri, proteksi terhadap isteri, perebutan harta warisan maupun persaingan bisnis.³⁴

Begitu pula, di Pamekasan tidak banyak dijumpai kelompok-kelompok Islam radikal semisal Majelis Mujahidin Indonesia (MMI), Front Pembela Islam (FPI), Laskar Jihad maupun kelompok Islam lainnya yang bercita-cita mendirikan negara Islam.³⁵ Meskipun beberapa tahun terakhir FPI terlihat muncul di Pamekasan, akan tetapi jumlah dan gerakan mereka belum sebesar di beberapa daerah lain. Mereka hanya beberapa kali saja tampil di hadapan publik untuk menunjukkan identitas mereka, seperti ketika melakukan *sweeping*” dengan menumpang kegiatan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) terhadap warung-warung yang berjualan di bulan puasa di pasar Pamekasan.³⁶

³² Fatkhurrohman Taufik, “Kronologi Kerusuhan Sampang Versi Polisi”, dalam [http://www. Tempo.co/read/news/2012/08/26/ 058425639/ Kronologi -Kerusuhan -Sampang -Versi- Polisi](http://www.Tempo.co/read/news/2012/08/26/058425639/Kronologi-Kerusuhan-Sampang-Versi-Polisi) (26 Agustus 2012).

³³ Ahmad Zainul Hamdi, “Syariat Islam dan Pragmatisme Politik: Studi Kasus Penerapan Syariat Islam di Pamekasan Madura,” dalam *Agama dan Kontestasi Ruang Publik*, 165.

³⁴ Latif Wiyata, *Carok: Konflik Kekerasan dan Harga Diri Orang Madura* (Yogyakarta: LKiS, 2006), 95.

³⁵ *Media Indonesia*, 26 April 2011.

³⁶ *Kompas*, 18 Agustus 2011.

Meski demikian, di Pamekasan lahir Perda dan Perbup bernuansa syariat seperti Perda Nomor 18 Tahun 2002 tentang Larangan Terhadap Pelacuran dan Edaran Bupati Nomor 450 Tahun 2002. Surat Edaran tersebut berisi keharusan memakai jilbab bagi karyawan pemerintah, menutup kegiatan sewaktu azan berkumandang, penambahan jam pelajaran agama Islam, dan keharusan memakai baju koko dan kopiah setiap hari Jumat bagi karyawan.

Dari uraian di atas, lahirnya Perda syariah di Pamekasan memiliki keunikan tersendiri untuk dikaji, setidaknya dari aspek alasan yang melatarbelakangi lahirnya Perda, yang berbeda dari beberapa daerah lain. Di samping itu, pembahasan yang menekankan kepada pendekatan sosiologi hukum dalam melihat Perda, juga belum banyak dilakukan para peneliti sebelumnya, terutama dalam konteks untuk menemukan makna dari para penggagas yang membidani lahirnya Perda tersebut.

Persoalan lain yang menarik dari upaya penerapan syariat Islam di Pamekasan adalah pemilihan materi yang kemudian dituangkan dalam Surat Edaran Bupati, seperti pemakaian baju koko dan kopyah pada hari Jumat. Materi demikian dalam kajian fiqh, merupakan persoalan khilafiah yang sulit ditemukan referensi otoritatifnya. Pengaturan atau formalisasi terhadap persoalan yang "abstrak" tersebut tentu memiliki maksud dan landasan dari penyusunnya.

Oleh karena itu, yang menjadi fokus kajian dalam tulisan ini adalah bagaimana politik hukum Islam elite politik di

Pamekasan dan bagaimana tipologi elite politik dalam mengkonstruksi formalisasi syariat Islam di Pamekasan.

B. Obyek Kajian

Secara khusus, tulisan ini membahas fenomena Perda syariat Islam yang ada di Pamekasan. Perda syariat Islam yang dimaksud adalah Peraturan Daerah bernuansa atau "mengadopsi" syariat Islam, yang berbeda dengan tradisi yang berlaku di Indonesia. Masuk dalam kategori ini adalah Perda bernuansa Islam yang dihasilkan oleh lembaga yang berwenang menurut perundang-undangan, yaitu lembaga legislatif dan eksekutif yang ada di Kabupaten Pamekasan. Di samping itu, pengertian Perda juga mencakup keputusan yang dibuat oleh lembaga eksekutif yaitu Bupati dalam bentuk Surat Edaran atau yang lainnya. Perda syariat tersebut adalah Peraturan Bupati Pamekasan nomor 450 tahun 2002 tentang pemakaian jilbab bagi karyawan pemerintah, menutup kegiatan ketika azan maupun mengenakan baju koko dan kopiah setiap hari Jumat bagi karyawan. Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 18 Tahun 2004 tentang Larangan Terhadap Pelacuran, Peraturan Bupati Pamekasan Nomor 40 Tahun 2009 tentang pendidikan agama dan Keputusan Bupati Pamekasan Nomor 188 Tahun 2009 tentang Penetapan Gerbangsalam sebagai Model dan Strategi Dakwah.

C. Pelacakan Studi Terdahulu

Problem Perda syariat yang muncul pasca reformasi di beberapa daerah di Indonesia sebenarnya tidak dapat diipi-

sahkan dari perjalanan sejarah sebelumnya, yaitu upaya untuk melegislasi hukum Islam ke dalam hukum nasional. Karenanya, banyak sekali ditemukan tulisan yang mengupas persoalan tersebut, baik dalam bentuk artikel jurnal, buku maupun disertasi. Secara umum, beberapa tulisan atau penelitian terkait dengan formalisasi atau legislasi hukum Islam di Indonesia, baik dari kajian normatif maupun sosiologis dapat dibedakan menjadi tiga model, yaitu:

Pertama, kajian yang membahas tentang dukungan terhadap upaya formalisasi syariat Islam. Di antara tulisan tersebut adalah penelitian Khamami Zada³⁷ yang menulis "Islam Radikal". Menurutnya, kelompok Islam radikal memiliki keyakinan bahwa Islam mengatur persoalan negara sehingga antara Islam dan politik tidak dapat dipisahkan (*al-Islam: al-Din wa al-Dawlah*). Oleh karena itu, penerapan syariat Islam adalah isu bersama yang harus diperjuangkan oleh Islam radikal, baik dengan pola struktural maupun kultural.

Hartono Marjono,³⁸ dengan perspektif sejarah, menjelaskan bahwa telah terjadi pergeseran politik pemerintah Orde Baru dari membenci umat Islam menjadi akomodatif. Hal itu ditunjukkan dengan lahirnya UU Pendidikan Nasional, UU Peradilan Agama dan UU Perbankan Syariah. Oleh karenanya, umat Islam harus mengimbangnya dengan memberikan dukungan terhadap pemerintah dari ancaman kelompok nasionalis sekuler dan Islam *phobie*. Marjono juga mengemukakan bahwa

³⁷ Zada, *Islam Radikal*.

³⁸ Hartono Marjono, *Politik Indonesia* (Jakarta: Gema Insani Press, 1997).

terjadinya formalisasi syariat Islam di Indonesia adalah suatu keniscayaan, sebab Indonesia bukan negara sekuler. Umat Islam tidak perlu menanggung beban (*psychological burden*) atas terjadinya proses formalisasi.³⁹

Tulisan tersebut didukung oleh Soemadiningrat yang menyatakan bahwa syariat Islam, dengan cara pandang baru *legal formal*, adalah solusi atas situasi Indonesia yang cenderung terhegemoni dan terkooptasi oleh sistem Barat yang melahirkan masyarakat kapitalis-materialis. Dalam tulisan tersebut, Soemadiningrat menyimpulkan bahwa cara pandang "sekuler" yang menginginkan Islam hanya sebagai keyakinan saja, tidak tepat bagi pembaharuan hukum di Indonesia. Demikian juga dengan cara pandang "substantif" yang berpendapat bahwa penerapan hukum Islam tidak harus persis seperti yang ada dalam al-Qur'an, karena model tersebut dianggap mengambang dan kabur. Begitu pula, hukum atau konstitusi yang seringkali bertentangan dengan syariat Islam, disebabkan oleh problem penyusunnya yang tidak memiliki kompetensi. Oleh sebab itu, model Iran yang menyerahkan penyusunan undang-undang kepada kelompok yang kompeten yaitu *Faqih* atau Dewan Wali (*Shura-ye Negahban*) dapat dijadikan contoh.⁴⁰

Masih dengan nada mendukung formalisasi syariat Islam, sebuah buku yang berjudul "Penerapan Syari'at Islam: Dilema

³⁹ Hartono Marjono, *Penerapan Nilai Islam dalam Aspek Hukum* (Bandung: Mizan, 1977).

⁴⁰ Otje Salman Soemadiningrat dan Anthon Susanto, *Menyikapi dan Memaknai Syari'at Islam Secara Global dan Nasional* (Bandung: Refika Aditama, 2004).

Keumatan" yang ditulis Mahmud al-Ansori,⁴¹ juga menjelaskan kemungkinan penerapan syari'at Islam di Indonesia. Menurutny, penerapan syari'at Islam di Indonesia memiliki dukungan sejarah yang kuat, karena gagasan demikian itu sudah ada sejak zaman penjajahan dan awal kemerdekaan. Penerapan syari'at Islam seharusnya sudah bisa dilakukan sejak dulu jika tidak ada "pengkhianatan" oleh kelompok tertentu atas rancangan ideologi negara, yaitu perubahan terhadap Piagam Jakarta. Oleh karena itu tindakan kepala daerah di beberapa tempat di Indonesia yang berusaha menerapkan syari'at Islam dinilainya sebagai tindakan cerdas yang harus didukung. Terlebih lagi "*positioning*" umat Islam di Indonesia sejak tahun 2004 mendapat tempat untuk bisa menerapkan syariat Islam.

Dengan pendekatan historis, Tuanku Kayo Khadimullah yang memfokuskan kajiannya di Minangkabau, menjelaskan bahwa penerapan Islam di Indonesia khususnya di Minangkabau adalah upaya untuk meraih kembali warisan para pejuang sebelumnya yang mulai hilang, yaitu *Adat Basandi Syara', Syara' basandi Kitabullah*. Bahkan, nama Minangkabau diambil dari semangat untuk melaksanakan Islam yaitu *Mu'minan Kan Nabawiyah* yang berarti menjadi mukmin yang melaksanakan syari'at Rasulullah. Dengan demikian, generasi penerus harus mengupayakan penerapan kembali syari'at Islam di Minangkabau,

⁴¹ Mahmud al-Ansori, *Penegakan Syari'at Islam: Dilema Keumatan di Indonesia* (Jakarta: Inisiasi Press, 2005).

karena maraknya kejahatan dan kemaksiatan di wilayah ini diyakini akibat tidak diterapkannya syariat Islam.⁴²

Kajian lainnya pernah dilakukan oleh Alwi⁴³ dalam disertasinya yang memfokuskan kepada implementasi Perda bernuansa syariat berupa larangan minuman beralkohol di beberapa daerah termasuk di Pamekasan, tanpa mempersoalkan lahirnya Perda itu sendiri. Bagi Alwi, lahirnya Perda syariat di Pamekasan memiliki dampak kemaslahatan yang sangat besar. Aktualisasi aturan-aturan bernuansa syariat yang dikemas dalam Perda telah mewujudkan kemaslahatan pokok (*masalah daruri*) dan mencegah terjadinya kejahatan yang lebih luas (*sadd al-dhari'ah*)

Di samping Alwi, beberapa pendapat yang mendukung formalisasi syariat Islam dalam bentuk Perda juga dapat ditemukan dalam tulisan Ismail Yusanto⁴⁴, Daud Rasyid⁴⁵, dan Salim Segaf al-Jufri.⁴⁶ Menurut mereka, lahirnya Perda-Perda syariat dianggap sebagai sebuah keberhasilan umat Islam atas usaha yang selama ini diperjuangkan. Perda syariat telah

⁴² Tuanku Kayo Khadimullah, *Menuju Tegaknya Syariat Islam di Minangkabau: Peranan Ulama Sufi dalam Pembaruan Adat* (Bandung: Marja, 2007).

⁴³ Alwi, "Legislasi dan Masalah di Indonesia: Studi Implementasi Perda Bernuansa Syari'ah" (Disertasi IAIN Sunan Ampel, Surabaya, 2011).

⁴⁴ Ismail Yusanto, "Selamatkan Indonesia dengan Syari'at Islam", dalam *Syari'at Islam Pandangan Muslim Liberal*, ed. Burhanuddin (Jakarta: Jaringan Islam Liberal dan The Asia Foundation, 2003).

⁴⁵ Daud Rasyid, *Islam dan Reformasi: Telaah Kritis Keruntuhan Rezim-Rezim Diktator dan Kebutuhan Kembali Kepada Syari'ah* (Jakarta: Usamah Press, 2001).

⁴⁶ Salim Segaf al-Jufri, *Penerapan Syari'at Islam di Indonesia: Antara Peluang dan Tantangan* (Jakarta: Global Media, 2004).

memberikan harapan baru bagi perbaikan Indonesia ke depan. Hal tersebut juga disuarakan oleh kelompok-kelompok Islam, baik organisasi Islam radikal,⁴⁷ di antaranya Hizbut Tahrir Indonesia (HTI) dan Majelis Mujahidin Indonesia (MMI), maupun partai politik yang mewadahi ideologi kelompok radikal, seperti Partai Keadilan Sejahtera (PKS) dan Partai Bulan Bintang (PBB).

Dalam tulisan yang berjudul "Selamatkan Indonesia dengan Syariat", juru bicara HTI, Ismail Yusanto, menjelaskan kegagalan Indonesia yang mengikuti paham kapitalis dalam mengelola negara. Karenanya penerapan syariat di Indonesia merupakan solusi atas kegagalan tersebut.⁴⁸ Begitu pula, Partai Bulan Bintang (PBB), berpendapat bahwa lahirnya Perda syariat atau produk hukum nasional bernuansa syariat hendaknya diberi kesempatan untuk ikut mewarnai dinamika hukum di Indonesia. Terlebih lagi keberadaan hukum Islam di Indonesia memiliki keterkaitan sejarah dengan eksistensi dan berdirinya negeri ini.⁴⁹ Bagi kelompok pendukung syariat ini, keberadaan

⁴⁷ Islam Radikal memiliki beragam definisi sekaligus memiliki banyak sinonim untuk menyebutnya seperti Islam fundamentalis, Islam ekstrimis ataupun Islam skripturalis. Menurut Kellen, Islam radikal adalah faham kelompok Islam yang memiliki ciri **pertama**, memperjuangkan Islam secara Kaffah; **kedua**, mendasarkan praktik keagamaan pada orientasi masa lalu; **ketiga**, memusuhi Barat dan keempat menempatkan diri secara diametral dengan Islam liberal. Dalam konteks Indonesia masuk dalam kriteria ini adalah FPI, Majelis Mujahidin, Laskar Jihad Ahlus Sunah dan KISDI. Khamami Zada, *Islam Radikal*, 17.

⁴⁸ Yusanto, *Selamatkan Indonesia*, 146.

⁴⁹ Partai Bulan Bintang, "Mengawal Syari'ah", dalam http://www.pbb-info.com/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=171 (14 April 2009).

Perda dan pelaksanaan syariat tidak perlu dikhawatirkan karena Islam akan menjamin hak-hak non muslim.

Kedua, kajian yang tidak setuju dengan formalisasi syariat Islam di Indonesia. Marzuki Wahid misalnya, dengan mengkritisi proses disusunnya Kompilasi Hukum Islam, berkesimpulan bahwa tidak ada hukum yang bebas nilai, bebas kepentingan dan bebas kekuasaan. Karenanya, antara hukum dan agama membutuhkan kolaborasi dalam memproduksi sebuah hukum. Tidak boleh terjadi "politisasi agama" dan "agamanisasi politik". Hubungan keduanya adalah bentuk pengelolaan hukum yang didasarkan pada moral universal keagamaan dan bukan didasarkan pada formalisasi agama. Ikut campur tangan pemerintah dalam proses penyusunan Kompilasi Hukum Islam yang terlalu dominan adalah sebuah tindakan yang semestinya tidak terjadi. Oleh karena itu, Wahid menyebut Kompilasi Hukum Islam sebagai Fiqh Madhhab Negara.⁵⁰

Di samping itu, Marzuki Wahid dan Nurrahman yang juga mengupas formalisasi syariat Islam di Nagroe Aceh Darusslam (NAD), menunjukkan data bahwa dengan mempertimbangkan urgennya penegakan prinsip demokrasi dan HAM, maka formalisasi syariat Islam secara nasional tidak perlu dilakukan.⁵¹ Begitu pula, Bismar Siregar⁵² dalam tulisannya yang berjudul

⁵⁰ Marzuki Wahid, *Fiqh Maddhab Negara* (Yogyakarta: LkiS, 2005).

⁵¹ Marzuki Wahid dan Rumadi, "Dimensi Fundamentalisme dalam Praktik Formalisasi Syari'at Islam: Kasus NAD", *Taswirul Afkar*, No. 13 (2002). Lihat juga Marzuki Wahid, "Syari'at Islam, Negara dan Ancaman Pluralitas: Kritik Atas Perda Syari'at Islam di Indonesia", *Taswirul Afkar*, 20 (2006).

⁵² Bismar Siregar, "Hukum Islam sebagai Institusi Keagamaan" dalam *Hukum Islam di Indonesia* (Bandung: Rosdakarya, 1994)

"Hukum Islam sebagai Institusi Keagamaan", juga menjelaskan bahwa makna Hukum Islam adalah bukan sebuah *code* (perundang-undangan), tetapi sebagai *mode* (pedoman hidup). Oleh karena itu, tegaknya syariat Islam tidak bergantung kepada adanya lembaga yang disebut negara Islam.

Zuly Qodir⁵³, dengan perspektif politik, melihat bahwa kecenderungan pemerintah Orde Baru pada akhir kekuasaannya yang lebih memihak Islam dengan meloloskan beberapa legislasi hukum Islam telah menimbulkan ketidakharmonisan hubungan antar agama. Oleh karena itu, menurut Qodir pembaharuan hukum Islam perlu diarahkan kepada upaya yang tidak mendukung formalisasi syariat Islam.

Dengan nada yang kritis pula, penolakan terhadap gerakan formalisasi syariat Islam juga disampaikan oleh Masdar Farid Mas'udi,⁵⁴ Azyumardi Azra,⁵⁵ dan Rumadi.⁵⁶ Menurut mereka, Perda syariat adalah bentuk ikut campur tangan penguasa terhadap agama. Apabila kondisi tersebut terjadi, akan muncul pemaksaan-pemaksaan yang dilakukan oleh negara terhadap masyarakat dengan mengatasnamakan agama. Di samping itu,

⁵³ Zuly Qodir, *Pembaharuan Pemikiran Islam* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006).

⁵⁴ Masdar Farid Mas'udi, "Korban Pertama Penerapan Syari'at Adalah Perempuan", dalam *Wajah Liberal Islam di Indonesia*, ed. Luthfi al-Syaukani (Jakarta: JIL, t.th).

⁵⁵ Azyumardi Azra, "Negara dan Syari'at dalam Perspektif Politik Hukum Indonesia", dalam *Syari'at Islam Pandangan Muslim Liberal*, ed. Burhanuddin (Jakarta: JIL, 2003).

⁵⁶ Rumadi, "Perda Syariat Islam: Jalan Lain Menuju Negara Islam", *Taswirul Afkar*, 20 (2006).

dalam pandangan kelompok ini, lahirnya Perda syariat tidak menyentuh persoalan substantif yang dihadapi bangsa. Karenanya lahirnya Perda syariat lebih sarat dengan kepentingan politik dibandingkan usaha untuk mengamalkan ajaran Islam. Untuk mendukung pendapatnya, kelompok kritis ini menyorot tema "hukum syariat" yang digunakan di berbagai daerah tersebut bersifat simbolik. Di samping itu, lahirnya Perda syariat juga tidak disertai dengan instrumen hukum yang menjadikan Perda tersebut dapat diimplementasikan secara konsisten.

Banyaknya wilayah privat yang diatur Perda seperti keharusan shalat jamaah, mengaji, dan memakai jilbab dianggap belum menyentuh persoalan mendesak dan lebih penting yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu ungkapan-ungkapan seperti "Syariat Simbolik Jangan Mengalahkan Syariat Substantif"⁵⁷, "Syariat Universal Harus Didahulukan dari pada Syariat Partikular"⁵⁸, "Indeks Kemaslahatan Publik Harus Menjadi Fokus Penerapan Syariat"⁵⁹ dan "Keadilan Dulu Baru Potong Tangan",⁶⁰ banyak disuarakan oleh kelompok yang kritis terhadap Perda syariat tersebut.

⁵⁷ Malik Madani, "Syari'at Simbolik Jangan Mengalahkan Syari'at Substantif", *Taswirul Afkar*, 20 (2006), 135.

⁵⁸ Mas'udi, "Keadilan Dulu Baru Potong Tangan" dalam *Wajah Liberal Islam di Indonesia*, ed. Luthfi al-Syaukani (Jakarta: JIL, t.th).

⁵⁹ Saiful Mujani, "Syari'at Islam Dalam Perdebatan", dalam *Syari'at Islam Pandangan Muslim Liberal*, ed. Burhanuddin (Jakarta: Jaringan Islam Liberal dan The Asia Foundation, 2003), 21.

⁶⁰ Mas'udi, "Korban Pertama Penerapan Syari'at Adalah Perempuan", dalam *Wajah Liberal Islam di Indonesia*, ed. Luthfi al-Syaukani (Jakarta: JIL, t.th).

Berbeda dengan beberapa tulisan di atas yang bercorak normatif, Sahid dalam disertasinya menulis formalisasi syariat Islam dalam pandangan kyai NU struktural⁶¹ dari perspektif sosiologis. Dalam penelitiannya, Sahid menemukan data bahwa pendapat para kyai NU tentang formalisasi syariat Islam secara umum mengarah pada pembelaan terhadap sosio-kultural bangsa Indonesia dan mempertahankan NKRI, meskipun secara detail mereka memiliki pendapat yang variatif. Secara umum, para ulama NU tidak mendukung dilakukannya formalisasi syariat Islam dalam bentuk hukum positif.

Sebuah penelitian tentang formalisasi syariat Islam dengan corak sosiologis yang mengambil lokus penelitian di Pamekasan, juga pernah ditulis Zainul Hamdi. Menurut Hamdi, penerapan syariat Islam di Pamekasan sangat berkaitan dengan pragmatisme politik. Meskipun mengakui bahwa banyak faktor yang mempengaruhi lahirnya penerapan syariat Islam di daerah tersebut, tetapi latar belakang kepentingan sosial politik lokal lebih mendominasi.⁶²

Ketiga, kajian yang tidak secara eksplisit mendukung atau menolak gagasan formalisasi syariat Islam. Model terakhir ini, cenderung lebih bersifat netral. Kelompok ini tidak memastikan posisinya mendukung atau menolak formalisasi syariat,

⁶¹ Sahid, "Formalisasi Syari'at Islam Dalam Konstruksi Kyai NU Struktural Jawa Timur" (Disertasi~ IAIN Sunan Ampel, Surabaya, 2009).

⁶² Ahmad Zainul Hamdi, "Syariat Islam dan Pragmatisme Politik: Studi Kasus Penerapan Syariat Islam di Pamekasan Madura" dalam *Agama dan Kontestasi Ruang Publik: Islamisme, Konflik dan Demokrasi*, ed. Badrus Samsul Fafa (Jakarta: The Wahid Institute, 2011).

melainkan semuanya tergantung kepada instrumen yang melingkupinya, sehingga mereka akan mendukung dengan syarat dan menolaknya juga dengan syarat. Salah satunya dapat ditemukan pada tulisan Jazuni.⁶³ Menurutnya, kendati beberapa hukum Islam berhasil dilegislasikan, tidak berarti semua hukum Islam harus dilegislasikan, karena tidak semua bagian hukum Islam memerlukan intervensi negara dalam pengakuannya. Terlebih lagi umat Islam belum bersepakat tentang keharusan adanya legislasi hukum Islam.

Senada dengan Jazuni, Muhammad Ansor⁶⁴ menjelaskan bahwa problem dari pelaksanaan formalisasi syariat tidak saja menyangkut persoalan setuju atau tidak tentang positivisasi, tetapi juga strategi untuk melakukan positivisasi dan materi hukum apa yang mesti dipositivisasikan. Syariat Islam tidak memiliki makna tunggal melainkan multi-interpretasi. Memilih salah satu untuk menjadi otoriter dan menempatkan negara sebagai eksekutor hanya akan menimbulkan bencana.

Posisi yang juga tidak memihak ditunjukkan Khotim Ubaidillah⁶⁵ yang menulis gerakan formalisasi syariat Islam "Gerbangsalam" di Pamekasan. Menurutnya, lahirnya Gerbangsalam adalah sebuah gejala sosial yang wajar sebagai implikasi dari otonomi daerah, yang dilakukan oleh anasir di luar

⁶³ Jazuni, *Legislasi Hukum Islam di Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005).

⁶⁴ Muhammad Ansor, "Politik Pelembagaan Syari'at: Strategi dan Argumen PPP, PBB dan PKS di Sidang Tahunan MPR", dalam *Ulumuna* (2005).

⁶⁵ Khotim Ubaidillah, "Gerbangsalam di Kabupaten Pamekasan: Studi Interelasi Formalisasi Syariat Islam, Otonomi Daerah dan Diskursus" (Penelitian—Universitas Negeri Malang, 2009).

pemerintah yang mampu mempengaruhi penguasa atau elite lokal. Konklusi Ubaidillah adalah bahwa lahirnya Gerbangsalam yang menginginkan penerapan nilai-nilai syariat adalah hak masyarakat untuk berekspresi sesuai dengan kebebasan yang dimiliki, seperti tesis Jurgen Hubermas tentang demokrasi deliberatif.

Tanpa bermaksud menafikan penelitian-penelitian lain yang belum teridentifikasi, secara umum penelitian tentang formalisasi syariat khususnya Perda, banyak mengkaji aspek normatif seperti problem materi Perda, eksistensi Perda dan prosedur penyusunannya, dan belum banyak yang mengkaji dari aspek sosiologis. Beberapa tulisan memang mengkaji dari perspektif sosiologis seperti penelitian Zubair Umam⁶⁶ tentang "Alasan Lahirnya Perda Syariat di Bulukumba" dan Ismail Yusanto⁶⁷ tentang "Implikasi Penerapan Syariat di Indonesia", tetapi belum ada yang secara khusus mengkaji konstruksi elite politik tentang Perda syariat.

Dengan mencermati beberapa tulisan yang ada, penelitian ini menyerupai tulisan Sahid dari sisi jenis penelitiannya. Adapun dari segi lokus penelitian, kajian yang hendak ditulis dalam penelitian ini mirip dengan penelitian Zainul Hamdi, Khotim Ubaidillah dan Alwi. Meskipun demikian, penelitian ini memiliki fokus kajian dan ruang lingkup yang berbeda dengan beberapa penelitian lain yang telah disebutkan. Penelitian ini

⁶⁶ Zubair Umam, " Perdaisasi syari'at Islam di Bulukumba ". *Taswirul Afkar*, 20 (2006),

⁶⁷ Ismail Yusanto, "Selamatkan Indonesia dengan Syari'at Islam," dalam *Syari'at Islam Pandangan Muslim Liberal*, ed. Burhanuddin (Jakarta: JIL, 2003).

diarahkan kepada usaha mengungkap makna Perda syariat berdasarkan konstruksi elite legislaltif dan eksekutif di Pamekasan.

Dibandingkan tulisan Sahid yang mengupas formalisasi syariat Islam dalam pandangan kiai NU struktural, penelitian ini hendak memfokuskan bagaimana konstruksi elite politik Pamekasan tentang Perda syariat. Di samping itu, penelitian juga diarahkan kepada subyek penelitian yang terlibat langsung dalam proses lahirnya Perda dan berada dalam lingkup kekuasaan di daerah. Sementara itu, tulisan Sahid dilakukan kepada orang-orang yang berada di luar kekuasaan, bahkan mengkaji sesuatu yang berada di luar pengalaman subyek penelitian. Selain itu, penelitian Sahid juga tidak difokuskan kepada persoalan Peraturan Daerah (Perda), tetapi juga mencakup permasalahan yang menyangkut peraturan perundangan secara lebih luas.

Dibandingkan dengan tulisan Hamdi, Khotim dan Alwi yang mengambil lokus penelitian yang sama, penelitian ini memfokuskan kepada fenomena lahirnya Perda syariat menurut pendapat pelaku yaitu legislatif dan eksekutif. Kajian Hamdi tidak secara khusus mengkaji para elite yang ada di Pamekasan sebagai pelaku yang melahirkan Perda syariat, namun mengaitkan Perda syariat dengan konteks pragmatisme politik lokal di Pamekasan.

Sementara itu, tulisan Khotim yang membahas Gerbangsalam di Pamekasan lebih bersifat ontologis dan tidak banyak mengupas tentang mengapa dan bagaimana Gerbangsalam muncul. Khotim banyak membahas Perda syariat di Pamekasan

dari sisi demokrasi atau kebebasan berpendapat. Penelitian Alwi lebih terfokus kepada implementasi Perda bernuansa syariat di beberapa daerah di Jawa Timur termasuk di Pamekasan, tanpa mengikutkan bahasan secara spesifik tentang latar belakang lahirnya Perda syariat dan maknanya bagi pembuatnya.

D. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum empiris atau sosiologi hukum karena memfokuskan kajian kepada hal-hal di seputar hukum, seperti sumber, unsur-unsur maupun strukturnya. Merujuk pendapat Bahder Johan,⁶⁸ penelitian hukum empiris adalah penelitian hukum yang menggunakan perangkat ilmu lain untuk mengkaji hukum baik menyangkut sumber, struktur, efektifitas dan efisiensinya. Dalam konteks ini, hukum ditempatkan sebagai gejala sosial yang ada di masyarakat. Hal ini berbeda dengan penelitian hukum normatif yang menjadikan undang-undang (*law in the book*) atau aturan hukum sebagai obyeknya dengan pendekatan positivistik.

Sebuah penelitian empiris, seperti dikatakan Bahder,⁶⁹ dapat menggunakan berbagai pendekatan seperti sosiologi, ekonomi, antropologi maupun pendekatan politik. Terkait dengan itu, penelitian ini menggunakan pendekatan sosiologis, yaitu menggunakan teori-teori sosiologi untuk memahami hukum terutama dari aspek alasan pelebagaan hukum, efektivitas pelaksanaan hukum dan pemilihan materi hukum yang dilembagakan.

⁶⁸ Bahder Johan Nasution, *Metode penelitian Ilmu Hukum* (Bandung: Mandar Maju, 2008), 121.

⁶⁹ Ibid.,

Adapun data penelitian yang dikumpulkan adalah data tentang alasan pembuatan Perda syariat oleh para elite yang ada di legislatif dan eksekutif. Jumlah informan atau sumber data dalam penelitian ini tidak dibatasi, melainkan dianggap cukup apabila tidak terdapat lagi informasi yang baru atau berbeda dengan informasi yang telah diperoleh dari informasi kunci (*key informan*). Penelitian kualitatif lebih didasarkan ketepatan dalam memilih *key informan* dan keragaman fenomena sosial yang diteliti.⁷⁰

Data tentang alasan pembuatan Perda syari'at dan tujuannya digali oleh peneliti sebagai instrumen dengan teknik wawancara mendalam (*deep interview*). Dengan teknik ini, diharapkan diperoleh informasi atau data, baik yang tampak maupun tersembunyi tanpa membebani subyek penelitian.⁷¹ Dari sini alasan dan tujuan pembuatan Perda oleh subyek penelitian bisa ditemukan, dengan selalu mempertimbangkan peristiwa dan kondisi sosial saat itu.

Di samping itu, juga digunakan teknik observasi untuk melengkapi penggalian data dengan teknik wawancara. Observasi ini diarahkan kepada perilaku dan tindakan subyek penelitian untuk melihat konsistensi tindakan dengan alasan pembuatan Perda. Kontinuitas perilaku dan tindakan dapat digunakan untuk melihat motif pembuatan Perda. Karena itu, observasi terutama digunakan untuk melihat efektivitas pelaksanaan

⁷⁰ Burhan Bungin, *Analisis Data Penelitian Kualitatif: Pemahaman Filosofis dan Metodologis ke Arah Penguasaan Model Aplikasi* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), 53.

⁷¹ Hamidi, "Rasionalitas dan Makna Sosial, 72.

Perda yang dibuat di Pamekasan. Setiap hari Jumat para Pegawai Negeri Sipil dapat dilihat seberapa banyak yang menaati Perda tersebut untuk mengenakan baju koko. Begitu pula, terkait dengan Perda tentang shalat berjamaah di Pamekasan juga dapat diamati langsung dengan teknik observasi ini. Beberapa hasil pengamatan selanjutnya digunakan untuk mengkonfirmasi beberapa data yang diperoleh dari wawancara. Hal ini dilakukan untuk meminimalisasi intersubjektif informan sekaligus sebagai cara peneliti melakukan triangulasi.



BAB II

FORMALISASI SYARIAT DAN HEGEMONI KEKUASAAN

A. Syariat dan Fiqh: Perdebatan Teoretik

Dalam beberapa referensi tentang Hukum Islam, secara semantik kata syariat dibedakan maknanya dengan Hukum Islam dan fiqh. Syariat didefinisikan sebagai ketentuan yang berasal dari Allah dan Rasul-Nya, yang bersifat tetap dan abadi, sedangkan Hukum Islam dan fiqh adalah ketentuan yang berasal dari Allah dan Rasul-Nya yang sudah melibatkan peran akal dalam bentuk ijtihad.¹ Mempertegas pernyataan di atas, Abu Ishaq al-Shatibi (w.790 H/1388 M) menjelaskan bahwa syari'ah adalah aturan-aturan Tuhan yang harus dijadikan dasar oleh manusia dewasa (mukalaf), dalam tindakan-tindakan, ucapan-ucapan dan keyakinan-keyakinannya.²

¹ Abdul Karim Zaidan, *Pengantar Studi Syari'ah: Mengenal Syari'ah Islam Lebih Dalam*, terj. M. Misbah (Jakarta: Robbani Press, 2008).

² Abu Ishaq al-Shatibi, *Al Muwafaqat fi Usul al-Shari'at* (Kairo: Mustafa Muhammad, t.th), 88.

Al-Amidi (w. 631 H) dalam *al-Ihkam fi Usul al-Ahkam* juga menyebutkan bahwa syariat adalah perintah Shari' (Allah) melalui Nabi Muhammad yang berhubungan dengan perbuatan hamba.

الشريعة هي ما شرعه الله تعالى على لسان نبيه صلى الله عليه وسلم في
الديانة³

Adapun fiqh didefinisikan dengan pengetahuan yang didapatkan dari sejumlah hukum syariat yang bersifat cabang berdasarkan pertimbangan dan dalil-dalil.

الفقه مخصوص بالعلم الحاصل بمجمل من الأحكام الشرعية الفروعية،
بالنظر والاستدلال⁴

Senada dengan al-Amidi, Wahbah Zuhayli mendefinisikan fiqh dengan pengetahuan yang berhubungan dengan hukum-hukum syariat yang bersifat perbuatan yang digali dari hukumnya yang terperinci.

الفقه: العلم بالأحكام الشرعية العملية، المكتسب من ادلتها التفصيلية⁵

Dari paparan di atas, beberapa ulama membedakan definisi antara syariat dengan fiqh. Apabila syariat adalah ketentuan dari Allah dan RasulNya tanpa keterlibatan yang lain maka Fiqh melibatkan pertimbangan (akal) dan dalil-dalil.

Secara lebih konkrit, perbedaan syariat dan fiqh dapat dicermati pada beberapa contoh. Riba diharamkan adalah

³ Ali bin Muhammad al-Amidi, *Al-Ihkam fi Usul al-Ahkam* (Riyad: Dar al-Sami'i, 2003), 421.

⁴ Ibid., 20.

⁵ Wahbah al-Zuhayli, *Al-Wajiz fi Usul al-Fiqh* (Beirut: Dar al-Fikr, 1999), 14.

syariat, karena Allah memang mengharamkannya,⁶ sedangkan pertanyaan mengenai bunga bank termasuk riba atau bukan, adalah persoalan fiqh. Begitu pula pernyataan bahwa memulai salat harus dengan niat adalah syariat, karena Nabi memerintahkan demikian, sedangkan apakah niat itu diucapkan dengan lisan atau cukup dalam hati adalah wilayah fiqh. Dengan memahami contoh di atas, maka pertanyaan apakah jilbab wajib adalah pertanyaan yang kurang tepat. Alasannya, persoalan wajib tidak terletak pada jilbabnya, melainkan dalam hal menutup aurat yang disyariatkan. Sementara itu, bagaimana cara menutupnya dan bagian mana yang harus ditutup adalah persoalan fiqh yang tentu mengundang perdebatan di kalangan ulama.⁷

Terdapat ulama yang tidak membedakan definisi syariat dan fiqih, sebagaimana dilakukan al-Jabiri dan al-Naim. Al-Jabiri, meskipun tidak memberikan definisi secara detail tentang syariat, menjelaskan bahwa syariat masih berjalan dan belum pernah mencapai hasilnya yang sempurna. Dengan demikian, syariat terus berkembang sesuai dengan tingkat pencapaian dan perkembangan aktivitas intelektual manusia.

Memperkuat pendapatnya, al-Jabiri mengemukakan beberapa argumentasi; **pertama**, syariat Islam tidak diturunkan sekaligus melainkan bertahap dalam kurun waktu 23 tahun. Al-Qur'an sebagai sumber syariat baru sempurna ketika ayat terakhir turun, tepatnya pada 81 hari sebelum Rasulullah wafat.

⁶ Al-Qur'an, 2: 275.

⁷ Nadirsyah Hosen, *Antara Syari'ah dan Fiqh*. <http://media.isnet.org/isnet/Nadirsyah/Fiqh.html>. diakses 14 Maret 2012.

Artinya selama Rasulullah hidup, syariat masih dalam proses penyempurnaan. Begitu pula jika syariat bersumber pada al-Qur'an dan hadis yang merupakan perkataan, perbuatan dan penetapan beliau, maka syariat baru sempurna ketika Rasulullah sudah wafat. **Kedua**, pada era Khulafa' al-Rashidin, syariat juga belum sempurna karena para sahabat menghadapi persoalan yang belum pernah terjadi di zaman Rasulullah, sehingga kondisi tersebut mengharuskan mereka berijtihad atau membuat konsensus (*ijma'*). Apabila konsensus atau ijtihad sahabat adalah sumber ketiga dan keempat dari dasar-dasar pembuatan syariat, maka syariat baru sempurna dengan kesempurnaan dasar-dasarnya. Singkat kata, kesempurnaan syariat terjadi setelah berakhirnya periode Khulafa' al-Rashidin. **Ketiga**, syariat Islam juga belum sempurna pada masa setelah Khulafa' al-Rashidin, sebab di samping syariat bersumber kepada al-Qur'an, hadis dan *ijma'*, ia juga berdasar kepada ijtihad ulama, yang bisa terjadi sepanjang masa. Dengan demikian syariat Islam terus menerus ditetapkan sejak awal diutusnya Nabi Muhammad hingga masa ijtihad ulama yang akan datang. Dengan demikian, tidak tepat jika dinyatakan bahwa syariat Islam telah diterapkan secara sempurna di masa tertentu, melainkan terus menyempurnakan diri.⁸ Uraian al-Jabiri di atas tidak membedakan antara syariat dan fiqh, bahkan apa yang disebutnya sebagai syariat sama dengan makna fiqh sebagaimana didefinisikan para ulama lain.

⁸ Muhammad Abid al-Jabiri, *Agama, Negara dan Penerapan Syariah*, terj. Mujiburrahman (Yogyakarta: Fajar Pustaka Baru, 2001), 195-196.

Senada dengan al-Jabiri, al-Naim juga tidak membedakan secara rinci antara makna syariat dengan fiqh. Bagi al-Naim, syariat adalah prinsip-prinsip yang dipahami dari al-Qur'an dan hadis, dengan melibatkan daya intelektualitas manusia dalam konteks sejarah tertentu. Al-Naim justru membedakan antara syariat dengan Islam. Islam adalah segala ketentuan yang terdapat dalam al-Qur'an dan hadis yang berlaku abadi dan tidak mungkin ada penambahan. Adapun syariat adalah totalitas kewajiban keagamaan umat Islam berdasarkan interpretasi manusia atas al-Qur'an dan Sunnah.⁹

Jika para ulama abad kedua dan ketiga membatasi syariat pada hal-hal yang bersifat *qat'i*, maka al-Naim mempertanyakan siapa yang menentukan sesuatu itu *qat'i* dan tidak *qat'i*. Hal ini karena, bagi al-Naim bahwa *qat'i* atau tidak *qat'i*, sesungguhnya juga merupakan buah dari kreativitas intelektual manusia, dengan menggunakan seperangkat metodologi dan cara pemahaman. Oleh karena itu, baginya prinsip-prinsip syariat lahir dari adanya konsensus para ulama.¹⁰

Sementara itu, dalam referensi Barat kata syariat, fiqh, *qanun* dan *'urf* seringkali tidak dibedakan. Kata yang umum digunakan untuk mewakili beberapa istilah itu adalah hukum Islam (*Islamic Law*). Dalam literatur Inggris, kata syariat memiliki konotasi negatif dan terkesan pejoratif, karena banyak

⁹ Abdullahi Ahmed An-Na'im, *Islam dan Negara Sekular: Menegosiasikan Masa Depan Syariah*, terj. Sri Murniati (Bandung: Mizan, 2007), 27.

¹⁰ *Ibid.*, 31.

dihubungkan dengan penerapan hukuman atau sanksi.¹¹ Mashood A. Baderin, secara eksplisit menjelaskan bahwa syariat dan fiqh adalah bagian dari hukum Islam.¹²

Berdasarkan paparan di atas, para ulama dan pemikir hukum Islam berbeda pendapat tentang makna syariat dan fiqh. Karena itu, Arskal Salim berusaha mendekatkan dua pendapat yang berbeda meskipun akhirnya lebih condong kepada pendapat al-Jabiri dan al-Naim. Salim memilah syariat menjadi dua, yakni: pertama, syariat adalah seperangkat ketentuan hukum yang ada dalam al-Qur'an dan Hadis (*a set of legal rules*); kedua, syariat adalah sekumpulan nilai-nilai prinsip (*a collection of principal values*).¹³ Syariat berupa teks banyak digunakan oleh kelompok literalis, sedangkan syariat berupa nilai atau konteks sosial seringkali digunakan oleh kelompok liberalis.¹⁴

Dengan pembagian syariat tersebut, Salim membuat beberapa proposisi: pertama, syariat tidak identik dengan fiqh akan tetapi terkadang fiqh dianggap sebagai syariat, yaitu ketika semua ulama sepakat (*ijma'*) terhadap sebuah persoalan tertentu. Kedua, beberapa Hukum Islam (yang dijadikan undang-undang di sebuah negara) boleh jadi diadopsi dari syariat, karena syariat menyediakan jawaban atas sebuah persoalan tertentu secara

¹¹ Jasser Auda, *Maqasid al-Shariah as Philosophy of Islamic Law: A System Approach* (London: The International Institute of Islamic Thought, 2008), 57.

¹² Mashood A. Baderin, *International Human Right and Islamic Law* (England: Oxford University Press, 2003), 34.

¹³ Arskal Salim, *Challenging The Secular State: The Islamization of Law in Modern in Indonesia* (USA: University of Hawai Press, 2008), 14.

¹⁴ Abu Yasid, *Nalar dan Wahyu: Interrelasi dalam Proses Pembentukan Syariat* (Jakarta: Erlangga, 2007), 79.

eksplisit. Ketiga, beberapa undang-undang Hukum Islam di sebuah negara menjadikan fiqh sebagai sumbernya, karena negara tersebut melegislasi pendapat fiqh tertentu. Keempat, beberapa bagian dari undang-undang Hukum Islam berasal dari selain syariat dan fiqh, akan tetapi terinspirasi oleh nilai-nilai prinsip Islam.¹⁵ Berdasarkan proposisi yang dimajukan Salim tersebut, maka sebuah undang-undang yang diberlakukan di sebuah negara atau wilayah, nilai syariat-nya dapat dilihat dari muatan substansi yang dikandungnya.

B. Legislasi Hukum: Memperebutkan Keadilan dan Kepastian Hukum

1. Positivisme Hukum dan Realisme Hukum

Dalam upaya penerapan sebuah hukum, legislasi adalah kegiatan yang sangat penting untuk dilakukan, terutama di negara yang menganut paham positivisme. Menurut paham ini, sebuah hukum akan dapat dilakukan manakala terdapat di dalam undang-undang atau peraturan tanpa harus mempertimbangkan aspek di luar hukum seperti sosiologi, psikologi, dan aspek lainnya. Hukum adalah bagaimana seharusnya dibuat (*ought to be made*) dan bukan apa yang seharusnya dilakukan (*what the law ought to be*)¹⁶.

Legislasi berasal dari bahasa Inggris "*legislation*" yang memiliki dua arti, yaitu proses pembentukan hukum (perundang-

¹⁵ Salim, *Challenging The Secular State*, 15.

¹⁶ Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Syaf'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum* (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), 15.

undangan) dan produk hukum berupa perundang-undangan. Dalam perkembangannya, para ahli hukum berbeda pendapat dalam memaknai legislasi. Terdapat pendapat yang mengartikan legislasi sebatas pada makna produk hukum, seperti dikemukakan Subekti.¹⁷ Sementara itu, terdapat pula pendapat yang menyamakan legislasi sebagai proses pembuatan undang-undang, sebagaimana disampaikan Satjipto Rahardjo, Jeremy Bentham dan John L. Austin.¹⁸ Meskipun demikian, secara umum makna legislasi mencakup dua makna, yaitu produk hukum (hasil) dan pembuatan undang-undang (proses). Definisi tersebut sama dengan makna yang dikehendaki dalam wacana formalisasi syariat yang terjadi di Indonesia.

Makna legislasi seringkali disamakan dengan beberapa kata lain, yaitu positivisasi dan formalisasi. Kata positivisasi diambil dari kata hukum "positif", yang dalam term ilmu hukum memiliki makna hukum yang diberlakukan di suatu negara sebagai hukum resmi. Oleh karena itu positivisasi adalah proses menjadikan sebuah hukum menjadi hukum resmi negara.¹⁹

Positivisasi sebagai padanan legislasi berbeda dengan positivisme, sebuah madhhab hukum yang memfokuskan kajian

¹⁷ Subekti dan Tjitrosoedibio, *Kamus Hukum* (Jakarta: Pradnya Paramita, 1980), 76.

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), 31-32.

¹⁹ Nasir, *Positivisasi*, 49. Qodri Azizy dalam tulisannya beberapa kali menggunakan istilah itu. Meski tidak mendefinisikan secara eksplisit apa yang dimaksud dengan positivisasi, tetapi makna yang dikehendaki adalah upaya untuk membawa syari'at Islam menjadi hukum positif. Azizy, *Eklektisme*, 172-173.

kepada hukum-hukum positif. Positivisme merupakan bandingan dari madhhab realisme. Positivisme adalah madhhab hukum yang menyatakan bahwa hukum adalah seperangkat perintah, baik langsung maupun tidak langsung dari yang berkuasa kepada warga masyarakatnya. Sebuah hukum diukur dari dipenuhinya kriteria formal sebuah hukum, tanpa memperhitungkan apakah sebuah hukum adil ataupun tidak.²⁰ Oleh karena itu, kendati secara detail para pendukung positivisme semisal Hans Kelsen dan John Austin berbeda pendapat, namun secara umum mereka, seperti dikutip Ahmad Ali, merumuskan bahwa hukum adalah: 1) seperangkat perintah, 2) dibuat oleh penguasa tertinggi; 3) ditujukan kepada warga masyarakat; 4) berlaku lokal yaitu dalam wilayah yurisdiksi negara pembuatnya; 5) dipisahkan dari moralitas; 6) dan tersedia sanksi eksternal.²¹

Apabila hukum dalam pandangan positivisme adalah produk resmi institusi negara, maka bagi Lon Fuller, seperti dikutip Dimiyati,²² hukum positif sebagai produk negara harus memenuhi beberapa persyaratan, yaitu :

1. Terdapat aturan-aturan umum yang dapat dijadikan dalam pembuatan keputusan dan bukan aturan yang bersifat *ad-hoc*.
2. Aturan-aturan umum yang menjadi pedoman bagi otoritas pembuat keputusan harus diumumkan kepada publik.

²⁰ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang/Legisprudence* (Jakarta: Kencana, 2009), 55.

²¹ Ibid., 64.

²² Khudzaifah Dimiyati, *Teorisasi Hukum: Studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1999* (Yogyakarta: Genta Publising, 2010), 70.

3. Aturan-aturan yang dibuat tidak boleh berlaku surut
4. Hukum yang dibuat harus dapat dimengerti oleh rakyat
5. Tidak boleh terjadi kontradiksi di antara beberapa aturan yang ada
6. Hukum tidak boleh memerintahkan sesuatu di luar kemampuan pihak-pihak yang terkena hukum.
7. Hukum harus bersifat tegas, tidak mudah di ubah-ubah.
8. Terdapat konsistensi antara hukum yang diumumkan dengan pelaksanaannya.

Masih terkait dengan rambu-rambu bagi penyusunan hukum positif, sebuah hukum yang disusun dan hendak diberlakukan dalam suatu negara sebagaimana dipedomani oleh madhhab positivisme, harus memiliki instrumen berupa perintah, sanksi, kewajiban dan kedaulatan.²³ Hubungan antara keempat aspek tersebut adalah pihak yang diperintah akan mendapatkan kewajiban, dan ketika kewajiban dilanggar, maka pihak yang diperintah akan mendapatkan sanksi. Pihak yang memerintah baru memiliki legitimasi untuk ditaati jika mereka memiliki kedaulatan.

Jika positivisasi dimaknai demikian, maka formalisasi juga sering dipadankan dengan istilah legislasi, karena istilah tersebut tidak jarang digunakan untuk menyebut upaya memformalkan sebuah ketentuan menjadi hukum resmi negara. Makna ini sama dengan istilah legislasi, yang didefinisikan sebagai upaya

²³ Soetikno, *Filsafat Hukum* (Jakarta: Pradnya Paramita, 1991), 57. Lihat juga Lili Rasjidi dan Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem* (Bandung: Rosda Karya, 1993), 67.

melegislasi sebuah ketentuan hukum menjadi hukum negara. Usaha beberapa orang atau sekelompok orang dalam memperjuangkan syariat Islam untuk menjadi hukum resmi negara sering dikenal dengan istilah "formalisasi" syariat.²⁴

Meskipun legislasi, positivisasi atau formalisasi bukanlah derivasi dari positivisme dalam madhhab hukum, tetapi antara keduanya memiliki relevansi. Jika positivisme hanya menerima hukum apa adanya, yaitu berupa peraturan-peraturan yang dibuat dan diakui oleh negara,²⁵ maka positivisasi adalah upaya untuk menjadikan sebuah ketentuan menjadi paham resmi negara. Bagi positivisme, yang disebut hukum adalah norma yang telah melewati proses positivisasi. Oleh karena itu antara positivisasi dan madhhab positivisme memiliki obyek yang sama, yakni norma yang telah menjadi norma hukum.

Wujud dari legislasi dan formalisasi dari prinsip positivisme adalah terbentuknya dokumen yang berisi undang-undang untuk diberlakukan dan mengikat semua warga. Semua orang yang berada dalam wilayah kekuasaan negara tersebut, wajib tunduk atas ketentuan yang ada dalam undang-undang negara atau hukum positif, baik penegak hukum maupun pengguna hukum. Pertimbangan-pertimbangan di luar hukum sedapat mungkin dieliminasi dari putusan hukum. Karena itu, terbentuknya sebuah aturan yang disusun oleh institusi negara atau

²⁴ Marzuki Wahid dan Nurrohman, "Dimensi Fundamentalisme dalam Politik Formalisasi Syariat Islam: Kasus Nangroe Aceh Darussalam", *Taswirul Afkar*, No. 13 (2002), 40.

²⁵ Ali, *Menguak Teori Hukum*, 61.

lembaga legislatif menjadi sangat penting, karena menjadi acuan bagi penegakan sebuah hukum.

Salah satu tokoh madhhab positivisme, Hans Kelsen misalnya, sebagaimana dikutip Achmad Ali, menyatakan bahwa hukum terpisah dari moral. Terdapat prinsip yang berbeda antara norma sebagai standar hukum dan norma sebagai standar moral (*what it is a for norm to exist as a valid law standard* dengan *what it is a for norm to exist as a valid moral standard*).²⁶ Senada dengan Kelsen, tokoh positivisme lainnya, John Austin, menyatakan bahwa ilmu hukum hanya bertugas menganalisis unsur-unsur yang secara nyata ada dalam ketentuan undang-undang atau aturan, dengan mengabaikan unsur lain di luar itu, seperti persoalan baik dan buruk.²⁷ Apabila sebuah hukum tidak mampu memberikan keadilan atau ketinggalan, maka perlu disusun kembali aturan atau undang-undang baru melalui mekanisme formal, yaitu legislatif. Karenanya proses legislasi memiliki peran penting dalam pengembangan hukum dan melahirkan keadilan.

Dalam perkembangan hukum modern,²⁸ madhhab positivisme banyak mendapat kritikan. Hal ini karena madhhab tersebut mengabaikan substansi hukum, dan terbatas pada ketentuan yang telah disusun oleh negara atau lembaga yang

²⁶ Ibid., 55.

²⁷ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Alumnus, 1986), 237.

²⁸ Para penulis berbeda-beda dalam menyusun kategorisasi teorisasi hukum berdasarkan periode waktu, tetapi kesemuanya tidak menempatkan aliran atau teori positivisme dalam periode modern. Lihat Dimiyati, *Teorisasi Hukum*. Ali, *Menguak Teori Hukum* dan Bernard L. Tanya dkk, *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010).

berwenang, yang tertuang dalam sekumpulan aturan atau undang-undang. Begitu pula sebagai sebuah pemikiran hukum, positivisme sangat simplistis dalam merespon problem masyarakat yang demikian kompleks dan berjalan demikian cepat.²⁹ Lebih lanjut, metode analisis model positivisme juga dianggap telah mereduksi persoalan-persoalan hukum yang kompleks, menjadi persoalan yang diringkas dalam pasal-pasal dalam hukum positif.³⁰

Jika dalam positivisme, yang disebut hukum hanya terbatas pada apa yang termuat dalam undang-undang yang disusun oleh pihak yang memiliki kedaulatan, maka tidak salah jika dikatakan bahwa dalam positivisme, penguasa atau negara memiliki peran yang sangat kuat. Hal tersebut tidak menutup kemungkinan terjadinya penyelewengan dan penyalahgunaan kekuasaan melalui hukum. Kuatnya penguasa menentukan hukum dalam paradigma positivisme, akan dapat mengantarnya menggunakan hukum sebagai alat untuk mengontrol masyarakat atau membawa masyarakat kepada kondisi tertentu sebagaimana diinginkan penguasa.³¹

Pendefinsian hukum seperti diungkapkan di atas, dalam pandangan Donald Black dikenal dengan sebutan *law is govermental social control*,³² yang akan memperbesar peluang bagi politik hukum penguasa untuk menjadikan hukum sebagai alat

²⁹ Lihat Dimiyati, *Teorisisasi Hukum*, 73.

³⁰ Ibid., 72.

³¹ Nasir, *Positivisasi*, 66

³² Donald Black, *The Behavior of Law* (New York: Academic Press, 1976),

kekuasaan. Senada dengan Black, Roberto M. Unger,³³ juga menyatakan bahwa hukum yang hanya didasarkan kepada hukum positif atau "hukum birokrat" hanya akan menjadikan hukum sebagai sarana kepentingan politik tertentu, untuk kepentingan mengontrol negara (*law becomes a tool of the power interest of the group that control the state*).

Dalam pandangan kelompok neo marxis, pemahaman hukum madhhab positivisme yang menekankan doktrin otonomi hukum disebut sebagai ideologi *status quo*, karena diperuntukkan bagi mereka yang berkuasa dan orang yang memiliki kekuasaan. Dengan demikian, hukum berpihak terhadap orang kaya, dan pada saat yang sama merugikan kelompok masyarakat miskin. Mereka juga mengkritik madhhab ini, dengan mengemukakan bahwa otonomi hukum yang disebut sebagai obyektif dan tidak memihak, ternyata tidak mampu mewujudkan keadilan sosial karena tetap saja memenangkan orang yang kaya.³⁴

Lebih lanjut, pemahaman positivistik yang menganggap bahwa hukum sudah final pada tingkat aturan, dan hanya memberi peluang revisi melalui mekanisme legislatif apabila terdapat kekurangan, akan menimbulkan ketertinggalan hukum. Hal ini karena, dinamika masyarakat berjalan begitu cepat sehingga hukum kurang mampu merespon kebutuhan masyarakat terhadap keadilan. Armada Riyanto menyebut positivisme hukum sebagai

³³ Roberto M. Unger, *Law is Modern Society, Toward Criticism of Social Theory* (New York: Free Press, 1976), 64.

³⁴ L. Tanya, *Teori Hukum*, 205.

musuh paling hebat dari prinsip keadilan dalam sejarah peradaban manusia.³⁵

Di Indonesia, salah satu pengkritik legalistik positivistik adalah Satjipto Raharjo, dengan menyatakan bahwa hukum yang hanya mendasarkan pada legalitas tidak mampu menjelaskan keadaan hukum secara holistik. Hal ini karena hukum bukan hanya persoalan keadilan tetapi menyangkut urusan ekonomi, politik dan lain-lain. Dengan mengutip Donald Black,³⁶ Raharjo menyatakan bahwa hukum bukan semata-mata aturan dan logika, tetapi juga melibatkan struktur sosial dan perilaku (*law is not rule and logic but social struktur and behavior*). Meskipun demikian, prinsip positivisme masih banyak dijadikan rujukan oleh para ahli hukum di Indonesia. Hal ini terkait dengan sejarah panjang bangsa Indonesia, yang mendapat pengaruh kolonial Belanda yang juga menganut paham postivisme, yaitu sistem hukum sipil Eropa Kontinental.³⁷ Kenyataan tersebut mungkin tidak terlalu salah mengingat implementasi dari sebuah hukum memerlukan dukungan dan legitimasi hukum atau kepastian hukum. Tanpa sebuah ketentuan yang jelas, maka kepastian hukum sulit didapatkan, karena memiliki ruang terbuka untuk diperdebatkan. Hal demikian akan berimplikasi kepada sulitnya mewujudkan ketertiban yang diinginkan masyarakat.

³⁵ Armada Riyanto, *Berfilsafat Politik* (Yogyakarta: Kanisius, 2011), 180.

³⁶ Donald Black, *The Behavior of Law* (New York: Academic Press, 1976).

³⁷ Lili Rasjidi, "Pembangunan Sistem Hukum dalam Rangka Pembangunan Hukum Nasional," dalam *Bunga Rampai Pembangunan Hukum Indonesia* (Bandung: Eresco, 1995), 357

Berbeda dengan prinsip yang ada dalam madhhab positivisme, madhhab realisme berpendapat bahwa aturan hukum bukan poros semua keputusan. Positivisasi bukan satu-satunya cara untuk mematuhi hukum. Terlalu sederhana jika kompleksitas persoalan yang ada dalam masyarakat hanya bertumpu kepada aturan-aturan hukum. Salah satu eksponen madhhab ini, Oliver Holmes, mengungkapkan bahwa hukum yang bersandar kepada aturan-aturan hanyalah generalisasi terhadap dunia ideal atau realitas masyarakat. Karenanya, pelaksana hukum adalah yang paling mengetahui realitas sesungguhnya. Betapapun baiknya sebuah aturan hukum, penegak hukumlah yang akhirnya menerapkannya di masyarakat.³⁸

Menanggapi perlu tidaknya sebuah aturan hukum atau undang-undang memperoleh kepastian hukum, Holmes menyatakan bahwa aturan hukum tetap diperlukan tetapi tidak menjadi acuan satu-satunya, melainkan hanya sebagai bahan pertimbangan, sedangkan keputusan final tetap ada di tangan penegak hukum.³⁹ Bahkan untuk sebuah keputusan yang adil, bukan pantangan bagi para penegak hukum untuk "menyimpan" aturan-aturan hukum tersebut dengan mendahulukan interpretasi (*living interpretation*).

Meskipun madhhab realisme memberikan kebebasan yang luas kepada hakim, tetapi bukan berarti kebebasan tanpa batas. Mereka menyadari bahwa putusan seorang hakim selalu mempertimbangkan prasangka politik, ekonomi, subyektivitas baik

³⁸ L. Tanya, *Teori Hukum*, 166.

³⁹ *Ibid.*, 167.

antipati maupun simpati, sebagaimana dinyatakan salah satu eksponennya, Jerome Frank.⁴⁰ Oleh karena itu, rambu penting yang tidak bisa dilanggar penegak hukum adalah komitmennya untuk mengabdikan kepada kepentingan umum sebagai inti keadilan.

Mengomentari tuduhan dan kritik dari kelompok realisme hukum, kelompok positivisme hukum yang dimotori Hans Kelsen juga memberikan bantahannya. Dalam hal tuduhan tentang adanya "kekosongan hukum" akibat prinsip *pure theory of law* misalnya, menurut Kelsen bahwa kekosongan sebenarnya tidak ada. Apa yang disebut kekosongan akan muncul ketika penafsiran yang dilakukan penegak hukum menghadirkan sistem yang dianggap lebih baik atau lebih adil berdampingan dengan hukum positif yang ada. Dalam kondisi demikian, hukum positif dianggap lemah dan "kosong" karena tidak mampu memberikan keadilan sebagaimana diharapkan oleh pelaksana hukum tersebut. Apabila keyakinan seperti ini diizinkan, maka fungsi penafsiran sebenarnya bukanlah mengaplikasikan norma yang ditafsirkan, tetapi menghadirkan norma baru yang diinginkan oleh pelaksana hukum tersebut.⁴¹

Norma-norma baru akan selalu dihadirkan ketika norma yang ada dirasa tidak mampu mewakili kepentingan yang dikehendaki pelaksana hukum. Jika demikian persoalannya, tuduhan yang dilontarkan kelompok neo marxisme terhadap kelompok positivisme hukum sebagai ideologi *status quo* dalam menyusun

⁴⁰ Ibid., 168.

⁴¹ Hans Kelsen, *Pengantar Teori Hukum*, terj. Siwi Purwandari (Bandung: Nusa Media, 2010), 132.

norma aturan atau undang-undang, sebenarnya tidak berbeda dengan pendapat neo marxis yang berpendapat bahwa penegak hukum bisa menghadirkan norma kapan saja dengan dalih hukum tidak menjelaskan permasalahan tersebut.

Menghadapi perdebatan demikian, diperlukan paradigma hukum baru, yang dapat menjembatani dua kubu yang berseberangan dan berpegang kepada argumentasi masing-masing. Salah satunya adalah gagasan yang dipelopori oleh Satjipto Raharjo dengan hukum progressifnya. Hukum progressif menyerukan perlunya keberanian hakim melakukan penafsiran terhadap ketentuan yang ada dalam undang-undang, jika hal tersebut diperlukan demi memenuhi keadilan masyarakat. Paradigma hukum progressif tidak menjadikan manusia berupaya memenuhi kemauan hukum, tetapi hukumlah yang harus mengikuti kebutuhan manusia.⁴²

Dalam pandangan hukum progressif, hukum tidak hanya terfokus kepada yang apa tercantum dalam undang-undang, sehingga positivisasi bukan satu-satunya cara mematuhi sebuah hukum. Hukum tidak harus diposisikan sebagai sesuatu yang final dalam menyelesaikan persoalan hukum, melainkan harus diposisikan sebagai ketentuan yang terus berkembang untuk menyempurnakan dirinya. Hukum dianggap sebagai sebuah proses yang harus terus dibangun (*law in the making*). Hukum progressif lebih mengikuti konsep perubahan dan pengubahan Karl Renner, yang menyatakan bahwa perubahan dilakukan dengan

⁴² Satjipto Raharjo, *Hukum Progressif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), 5

perlahan (*gradually working out*) dari pada perubahan baru terjadi setelah merevisi terlebih dahulu aturan (*changing the rule*).⁴³

Melihat cara kerja yang tidak hanya bertumpu kepada adanya peraturan, hukum progressif lebih dekat kepada madhhab realisme hukum yang berprinsip bahwa hukum diadakan tidak hanya untuk dirinya atau otonomi hukum, melainkan hukum harus memiliki makna sosial. Di samping itu, hukum progressif juga hampir sejalan dengan sosiologi hukum yang mengedepankan prinsip bahwa hukum harus mempertimbangkan secara sungguh-sungguh kondisi dan kebutuhan masyarakat.⁴⁴

Mencermati uraian di atas, gagasan hukum progressif bukan sama sekali baru karena bersesuaian dengan beberapa teori hukum yang lain seperti hukum responsif, realisme hukum, dan *sociological jurisprudence*. Dari beberapa kesamaan tersebut, yang perlu digarisbawahi adalah bahwa masing-masing teori muncul dalam situasi dan konteks sosial yang berbeda, meskipun secara substantif memiliki kesamaan yaitu ketidakpuasan terhadap cara berpikir positivistik. Di samping itu, persamaan juga terletak pada adanya prinsip bahwa hukum tidak hanya terpaku kepada bunyi aturan atau undang-undang, akan tetapi hukum sebenarnya adalah fungsi hukum dalam memberikan keadilan meskipun tidak tertuang dalam aturan atau undang-undang. Karenanya, bagi kelompok ini legislasi tidak memiliki nilai yang cukup sentral dalam pengembangan sebuah hukum.

⁴³ Ibid., 21.

⁴⁴ Ibid.

Hukum responsif yang digagas Nonet-Silznick, lahir di Amerika pada tahun 1970-an,⁴⁵ dengan dilatarbelakangi ketidakpuasannya terhadap teori *liberal legalism* yang menempatkan hukum sebagai institusi mandiri dengan prosedur yang obyektif dan otonom. Bagi Nonet-Silznick, hukum responsif seharusnya selalu mengedepankan akomodasi terhadap beberapa variabel di seputar hukum dalam mewujudkan keadilan, seperti kondisi sosial, politik, dan moral. Hukum responsif mendukung perwujudan keadilan dengan cara memberikan perluasan kewenangan hakim meskipun melampaui batas-batas formalisme.⁴⁶ Begitu kuatnya prinsip merespon perubahan sosial dan mengimplementasikan hukum, hukum responsif Nonet seringkali dikategorikan sebagai *sociological jurisprudence*.⁴⁷

Sociological jurisprudence digagas oleh Roscoe Pound, seorang ilmuwan hukum di Harvard Law School dan seorang ahli sosiologi hukum terkemuka di Amerika.⁴⁸ *Sociological jurisprudence* berangkat dari pragmatisme di Amerika, yang timpang

⁴⁵ Muhtar Hamim, "Sejarah Pemikiran Hukum Responsif", dalam <http://hamimfachrezi.blogspot.com/2011/03/sejarah-pemikiran-hukum-responsif.html>, (05 september 2012), 1.

⁴⁶ L. Tanya, *Teori Hukum*, 206.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Terdapat pendapat yang membedakan antara aliran *sociological jurisprudence* dengan *sociology of law* yang dicetuskan oleh Eugen Ehrlich. *Sociological jurisprudence* sering diterjemahkan sebagai ilmu hukum sosiologis yang mengedepankan tentang bagaimana sebuah perundang-undangan atau aturan hukum dapat efektif di masyarakat untuk melahirkan ketertiban maka *sociology of law* yang diterjemahkan dengan sosiologi hukum mengkaji tentang mengapa sebuah perangkat hukum dibuat, untuk apa dibuat maupun bagaimana hukum mengubah sistem sosial. Ahmad Ali, *Menguak Teori Hukum*, 103-104. Dimiyati, *Teorisasi Hukum*, 81.

antara konsep hukum yang logis analitis di satu sisi, dan kepentingan masyarakat yang cukup kompleks di sisi lain. Bagi Pound, hukum seharusnya mampu menghadirkan keseimbangan kepentingan (*interest balancing*) antara konsep hukum yang mengawang dengan realitas kepentingan masyarakat. Pound mendefinisikan kepentingan masyarakat adalah meliputi kepentingan umum, sosial dan pribadi.⁴⁹ Meskipun rincian “kepentingan” Pound lebih bersifat tentatif, tetapi pesan pokoknya adalah bahwa hukum harus didayagunakan menuju tujuan sosial, dan bagaimana sebuah kepentingan mesti dirumuskan sebagai formula penyeimbang yang dikehendaki dalam penyusunan hukum. Untuk mendapatkan rumusan kepentingan yang obyektif, hakim atau penegak hukum selayaknya mempertimbangkan maksud dari pembuatan undang-undang, pengalaman, studi dan kehidupan.⁵⁰

Aliran ini juga menyatakan bahwa hukum tidak hanya terbatas pada aturan-undang-undang (*law in the books*), melainkan hukum adalah apa yang dipraktikkan secara nyata di masyarakat (*law in action* atau *law in reality*). Bagi aliran ini, jika hukum didefinisikan sebagaimana tertuang dalam undang-undang maka hukum tidak akan mampu memahami realitas hukum sebagai pengaturan secara menyeluruh. Dalam pandangan teori ini, hukum versi positivisme adalah tidak *fair* karena hukum hanya

⁴⁹ L. Tanya, *Teori Hukum*, 157.

⁵⁰ *Ibid.*, 158.

merupakan produk sekelompok kecil orang yang harus mengatur sekelompok besar masyarakat yang belum tentu terwakili.⁵¹

Hukum juga tidak diizinkan untuk sekadar penjaga *status quo*, melainkan harus mampu merubah masyarakat menjadi lebih baik (*social engeneering*). Tujuan yang demikian ini, bagi Pound tidak berlebihan karena hukum dapat didesain sedemikian rupa sesuai dengan fungsi yang dikehendaki dalam upaya mewujudkan ketertiban sosial. Artinya, sebuah desain hukum dapat dilakukan sebagaimana desain ilmiah dalam memecahkan masalah. Hukum dinyatakan gagal jika tidak mampu mewujudkan kepentingan masyarakat yang tertib.⁵²

Lahirnya madhhab realisme di Amerika dan Skandinavia, merupakan akibat tidak puas dengan penggunaan aturan tertulis dan perundangan sebagai penyelesaian persoalan yang terjadi di masyarakat. Kendati sama-sama menganut madhhab realisme, kedua negara tersebut berbeda. Jika realisme Amerika menekankan kepada kepeloporan para penegak hukum dalam menerjemahkan aturan, maka realisme Skandinavia menggunakan sentuhan psikologi dalam memahami perilaku manusia terhadap hukum, yang selanjutnya dapat digunakan untuk kepentingan menemukan arti hukum.⁵³

Sementara itu hukum progressif yang lahir di Indonesia, berlatar belakang adanya ketidakpuasan terhadap penegakan hukum yang sangat didominasi oleh cara pikir positivistik sehingga

⁵¹ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum*, 110.

⁵² *Ibid.*, 164.

⁵³ *Ibid.*, 166.

banyak produk pengadilan yang tidak mampu melahirkan keadilan. Hukum selalu hanya berpihak kepada kelompok yang kuat. Di samping itu, sistem hukum Indonesia dikenal sebagai sistem hukum yang sangat buruk. Kenyataan demikian telah dirasakan sejak tahun 1970-an, yang semakin parah pada masa Orde Baru dan berlangsung hingga Era Reformasi.⁵⁴

Dengan semangat mewujudkan keadilan, hukum progressif sering menggeser praktik-praktik hukum yang menghambat terwujudnya keadilan. Karenanya hukum progressif diharapkan mampu menjadi hukum pembebasan, sebagaimana terjadi di Amerika, ketika Mahkamah Agung negara adidaya ini membuat keputusan politik besar melebihi tugas yudikatifnya, seperti yang terdapat dalam trias politica.⁵⁵

Watak progressivisme dalam aliran hukum tersebut, bertolak dari pandangan bahwa hukum berbasis kepada manusia dan bukan kepada aturan. Karenanya demi mewujudkan keadilan bagi manusia, hukum diberi kewenangan untuk menentukan format, azas serta aksi-aksi yang tepat demi tercapainya tujuan itu. Prinsip demikian bukan tanpa resiko, karena sangat dimungkinkan adanya penyelewengan dan penyalahgunaan hukum. Oleh karena itu praktik hukum progressif tersebut juga harus mendapatkan pengawasan publik.⁵⁶

Hukum progressif juga memiliki prinsip bahwa hukum harus memuat kandungan moral. Prinsip demikian menjadikan

⁵⁴ Satjipto Raharjo, *Sebuah Sintesa*, 3-4.

⁵⁵ Ibid., 17.

⁵⁶ Ibid., 19

hukum progressif menghindar dari tindakan menjadikan hukum sebagai teknologi yang tidak bernurani dan final. Setiap keputusan hukum merupakan terminal menuju idealisme hukum yang dicitakan oleh legislatif, yudikatif, dan eksekutif. Hukum akan selalu peka terhadap dinamika yang berkembang di masyarakat dan siap dikoreksi untuk mencapai keputusan yang lebih baik.⁵⁷ Oleh karena itu, hukum progresif mempersoalkan sebuah aturan yang dipaksakan disusun dan ternyata tidak aplikatif. Kemunculan banyaknya undang-undang dan aturan tertulis lainnya tidak harus dilihat sebagai kemajuan hukum, melainkan seberapa besar keadilan bisa dicapai. Begitu pula, fokus kajian tentang hukum tidak terletak kepada apa yang harus ditentukan secara formal, akan tetapi pertanyaan mengapa sebuah aturan hukum harus diformalkan menjadi penting dilakukan.⁵⁸

2. Legislasi dalam Islam

Dalam Islam, istilah legislasi disebut dengan "*al-tashri*" yang berarti pembuatan hukum. Praktik *tashri*' dimulai sejak masa Rasulullah ketika menjadi pemimpin umat dan bertugas sebagai hakim yang menyelesaikan berbagai permasalahan kehidupan sosial masyarakat. Dalam melakukan *tashri*, Nabi merujuk kepada wahyu Allah yang diturunkan kepadanya dan hasil ijtihad sendiri.⁵⁹ Oleh karena itu, sifat *tashri*' di masa awal perkem-

⁵⁷ Ibid., 18.

⁵⁸ L. Tanya, *Teori Hukum*, 231.

⁵⁹ Muhammad Kamil Musa, *al-Madkhal ila al-Tashri' al-Islami* (Beirut: Mu'assasah al-Risalah, 1989), 17.

bangsan Islam ini mencakup dimensi *ilahiyah-transendental* dan *insaniyah* yang bernilai mutlak (absolut), karena keduanya mendapat bimbingan Allah. *Tashri'* model ini berupa al-Qur'an dan Hadis, yang telah berakhir bersamaan dengan wafatnya Rasulullah SAW.⁶⁰

Periode berikutnya, *tashri'* yang berkembang hanya terbatas kepada *tashri'* yang berdimensi *insaniyah*. *Tashri'* tersebut meliputi hasil ijtihad sahabat Nabi, tabi'in dan ulama sesudahnya, baik dalam bentuk fiqh maupun peraturan perundang-undangan, yang dalam implementasinya memerlukan keterlibatan negara. Keberadaan *tashri'* bernilai "relatif atau nisbi" karena berupa interpretasi para ulama atas *tashri'* yang berasal dari Nabi. Oleh karena itu, kegiatan *tashri'* menjadi kurang tepat jika dinisbatkan kepada periode pasca Rasulullah terlebih lagi setelah masa sahabat.

Bentuk pembuatan hukum Islam setelah dikodifikasikannya al-Qur'an dan Hadis, pada dasarnya telah beranjak dari kegiatan *tashri'* menjadi *taqnin* (pembuatan undang-undang) dan dari syariat menuju fiqh. Kegiatan para ulama pasca Nabi tidak lagi "melegislasi" (*tashri'*) hukum Islam, melainkan menggali hukum dari al-Qur'an dan Hadis untuk menghasilkan (*taqnin*) sebuah hukum. Abdul Wahhab Khallaf tidak membedakan makna

⁶⁰ Rifyal Ka'bah, *Penegakan Syari'at Islam di Indonesia* (Jakarta: Khoirul Bayan, 2004), 44.

tashri' dengan *taqnin*, namun menyebut *tashri'* sebagai *tashri' samawi* atau *ilahi* dan *taqnin* sebagai *tashri' wad'i*.⁶¹

Qanun berbeda dengan syariat, karena di samping melibatkan al-Qur'an dan Hadis sebagai sumber penyusunannya, ia juga berisi hasil daya pikir ulama berdasarkan rasio dan tuntutan kondisi. Sementara itu, syariat adalah petunjuk Allah yang berfungsi sebagai pedoman hidup seluruh umat Islam, yang tidak hanya terbatas pada hukum tetapi juga meliputi persoalan keimanan, akhlak dan moral. Menurut Mahmassani,⁶² *qanun* memiliki tiga arti, yakni: pertama, kumpulan peraturan-peraturan hukum atau perundang-undangan yang digunakan oleh sebuah negara. Pengertian tersebut digunakan untuk membedakannya dengan syariat dan fiqh yang diproduksi oleh ulama. Kedua, *qanun* berarti hukum, dan ketiga, *qanun* adalah undang-undang tentang sebuah persoalan. Dibandingkan dengan pengertian pertama, *qanun* dalam pengertian ketiga ini lebih khusus, sedangkan *qanun* dalam arti yang pertama lebih umum, seperti *qanun* perkawinan.

Lebih lanjut, *qanun* banyak dipahami sebagai undang-undang di negara Islam atau negara yang mayoritas berpenduduk muslim. Dalam konteks ini, *qanun* memiliki ciri, yakni: pertama, mengatur hal-hal yang berkaitan antar manusia (muamalah) dan jarang sekali berkaitan dengan ibadah mahdhah (murni); kedua,

⁶¹ Abdul Wahhab Khallaf, *Khulasat al-Tarikh al-Tashri'* (Kairo: Dar al-Fikr, t.th), 7. Lihat pula Muhammad Kamil Musa, *Al-Madkhal ila al-Tashri' al-Islami* (Beirut: Muassasah al-Risalah, 1989), 65.

⁶² Mahmassani, *Filsafat Hukum Dalam Islam*, terj. (Bandung: Al-Ma'arif, 1981), 23.

berisi hukum yang digali dari nash al-Qur'an atau hadis, dengan mempertimbangkan kemaslahatan publik atas dasar *'urf*, *istihsan* atau *maslahah*;⁶³ ketiga, *qanun* berarti ketentuan hukum yang berasal dari berbagai pendapat yang telah dipilih untuk diberlakukan dalam suatu negara; keempat, ketentuan hukum yang ada tidak jarang melebihi ketentuan hukum Islam yang banyak berlaku, dengan alasan kepentingan umum; kelima, berupa undang-undang resmi sebuah negara produk legislatif dan eksekutif.⁶⁴

C. Legislasi Syariat Islam di Indonesia

Upaya formalisasi syariat terjadi di banyak negara dengan penduduk mayoritas Islam, seperti Sudan, Mesir, Nigeria, Malaysia dan Indonesia. Secara umum, terdapat beberapa alasan diterapkannya syariat Islam,⁶⁵ yakni: pertama, justifikasi keagamaan. Beberapa kelompok meyakini bahwa Islam telah memberikan ketentuan dan pedoman bagi kepentingan keseluruhan hidup manusia. Karenanya, mengatur kehidupan bernegara

⁶³*'Urf* adalah segala sesuatu yang menjadi kebiasaan dan berlangsung di sebuah masyarakat baik berupa tindakan maupun ucapan. *Istihsan* adalah mengecualikan persoalan cabang dari dalilnya yang pokok atau ketentuan umum karena adanya dalil yang menghendaki tindakan tersebut. *Maslahah* adalah tindakan yang dikehendaki syariat, mampu mendatangkan kebaikan dan mencegah kerusakan sekalipun tidak terdapat dalil syariat secara langsung. Wahbah Zuhayli, *Usul al-Fiqh al-Islam* (Damaskus: Dar al-Fikr, 1986), 739, 757 dan 828.

⁶⁴ A. Qodri Azizy, *Eklektisisme Hukum Nasional* (Yogyakarta: Gama Media, 2004), 79-80.

⁶⁵ Taufik Adnan Amal dan Samsu Rizal Panggabean, *Politik Syari'at Islam dari Indonesia hingga Nigeria* (Jakarta: Pustaka Alvabert, 2004).

sudah seharusnya berlandaskan syariat Islam. Beberapa tokoh yang bisa disebut dalam kelompok ini adalah Muhammad Abduh (w. 1905 M), Rasyid Ridha (w. 1935 M) dan Hasan al-Banna (w. 1949 M). Meskipun ketiganya mengharuskan pengaturan politik berdasarkan agama atas dasar Islam adalah *din wa syariat*, akan tetapi Abduh dan Ridha memiliki pendapat yang lebih moderat dibanding al-Banna.

Bagi Abduh dan Ridha, seperangkat aturan yang harus diterapkan dalam mengelola sebuah masyarakat muslim atau Negara, bukanlah kumpulan aturan legal yang bersifat final. Masyarakat Muslim dapat menentukan hukum yang sesuai dengan kebutuhannya atas dasar kesepakatan kolektif atau *ijma'* dalam masyarakat tersebut. Sebagaimana dinyatakan Ridha, bahwa hukum adalah prasyarat rasional kehidupan sosial yang merupakan integrasi moral dan kebutuhan masyarakat, sehingga mampu membentenginya dari anarkhisme moral. Sementara itu, bagi al-Banna ketentuan syariat merupakan sistem hukum yang sudah tidak memerlukan dinamika dan bersifat final, termasuk persoalan pemerintahan. Lebih lanjut pendiri Ikhwan al-Muslimin ini mengidentifikasi masalah pemerintahan sebagai persoalan akidah dan pokok (*usul*), bukan merupakan persoalan cabang (*furu'*). Oleh karena itu umat Islam tidak perlu lagi berkreasi untuk menerapkannya.⁶⁶

Kedua, reformasi tatanan hukum pos-kolonial. Beberapa Negara Islam -baik karena mendeklarasikan diri sebagai Negara Islam maupun mayoritas berpenduduk muslim- banyak yang

⁶⁶ Ibid.

menerapkan hukum warisan penjajah sebagai akibat kolonialisme. Undang-undang berbasis Islam yang sebelumnya telah digunakan, kemudian digantikan dengan hukum Barat. Beberapa wilayah di Indonesia seperti Samudera Pasai dan Kesultanan Banjar, telah memiliki sebuah buku panduan hukum Islam untuk menyelesaikan sengketa, yaitu *sirat al-mustaqim* dan *Sabil al-Muhtadi*.⁶⁷ Begitu pula dengan beberapa wilayah lain seperti kerajaan Islam di Palembang, Banten, Demak, Gresik, Ngampel, Tuban, Kutai, Sumbawa, Jepara, Butuni (Buton), dan Mataram yang juga telah memiliki buku pedoman hukum.⁶⁸ Realitas ini telah mendorong beberapa kelompok seperti Islam radikal, untuk mereformasi hukum yang ada sekarang dengan kembali menerapkan syariat Islam. Dorongan ini semakin menguat ketika mereka melihat kenyataan penegakan hukum yang ada, dianggap tidak mampu menyelesaikan persoalan hukum secara adil.

Ketiga, kekalahan Islam dalam perang Arab-Israel. Sekalipun kekalahan Islam atas Israel dalam perang Arab-Israel bersifat lokal kawasan berupa pendudukan Palestina oleh Israel, tetapi hal ini memiliki implikasi psikologis yang luas di dunia Islam. Salah satunya adalah keyakinan di kalangan Muslim bahwa kekalahan umat Islam disebabkan mereka telah meninggalkan

⁶⁷ Rifyal Ka'bah, *Hukum Islam di Indonesia* (Jakarta: Universitas Yarsi, 1999), 122-123.

⁶⁸ Hamdan Zoelva, "Fenomena Perda Syariat Islam Di Daerah", dalam <http://hamdanzoelva.wordpress.com/2009/01/06/fenomena-perda-syariat-islam-di-daerah/> (10 Agustus 2012), 6.

ajaran agamanya. Karena itu, menerapkan syariat Islam adalah solusi agar kekalahan tidak terulang kembali.

Keempat, globalisasi yang memiliki dampak negatif bagi umat Islam. Beberapa kultur Barat yang dipandang kurang sesuai dengan nilai-nilai Islam telah mempengaruhi perilaku dan ideologi umat Islam. Karenanya, perlu ditampilkan nilai-nilai alternatif dengan jalan kembali kepada syariat Islam.

Kelima, krisis ekonomi. Terjadinya krisis ekonomi di beberapa wilayah negeri Muslim, termasuk Indonesia, diyakini oleh sebagian kelompok umat Islam sebagai akibat praktik ekonomi yang tidak sesuai dengan syariat Islam. Oleh karena itu, penerapan syariat Islam dipercaya menjadi solusi atas berbagai krisis dimaksud.

Keenam, kegagalan sebuah negara. Tuntutan penerapan syariat Islam juga disebabkan oleh ketidakmampuan negara menjalankan fungsinya menyejahterakan warganya. Peran negara yang menyuguhkan kesenjangan, dominasi penguasa dan membatasi partisipasi publik, merupakan wujud kegagalan negara yang memicu keinginan penerapan syariat Islam, sebagaimana terjadi di Indonesia.

Ketujuh, persoalan politik. Kepentingan politik penguasa di beberapa negeri Muslim memiliki andil dalam upaya penerapan syariat Islam. Di Indonesia, Sudan, Pakistan dan Nigeria, isu penerapan syariat Islam dijadikan sebagai alat untuk mendapatkan dukungan politik dari masyarakat. Dari sejumlah faktor yang mendorong bangkitnya kembali gerakan penerapan syariat Islam di Indonesia, yang paling dominan adalah faktor

justifikasi keagamaan, krisis ekonomi, menurunnya legitimasi negara, dan runyamnya persoalan politik.⁶⁹

Di Indonesia, usaha penerapan syariat Islam dengan segala modelnya, sudah terjadi sejak sebelum negara ini berdiri, yaitu pada zaman penjajahan. Pada masa penjajahan, penerapan syariat yang diinginkan adalah kebebasan pemeluk agama Islam untuk mengamalkan keyakinannya tanpa adanya represi penguasa, sebagaimana dilakukan Snouck Hurgronje. Di awal kemerdekaan, penerapan syariat yang diinginkan sekelompok umat Islam adalah dijadikannya Islam sebagai dasar negara. Pada masa Orde Baru, upaya penerapan syariat Islam diwujudkan dalam bentuk melakukan legislasi beberapa ketentuan hukum Islam menjadi hukum positif.

Meski tidak berhasil menerapkan syariat secara utuh seperti yang diinginkan, secara bertahap umat Islam berhasil mengadopsi beberapa ketentuan hukum Islam ke dalam beberapa perundangan di Indonesia. Di antara ketentuan hukum Islam yang berhasil dilegislati menjadi hukum negara adalah UU Perkawinan tahun 1974, Undang-undang Perbankan Nomor 23 Tahun 1999, Undang-undang Perwakafan Nomor 41 Tahun

⁶⁹ Beberapa alasan tuntutan penerapan syariat Islam seperti dikemukakan Taufik Adnan dapat dilihat dari jargon-jargon yang disuarakan gerakan Islam baru yang sering dikenal dengan Islam Radikal seperti kelompok Tarbiyah, Hizbut Tahrir Indonesia, Majelis Mujahidin Indonesia, Front Pembela Islam dan Lasykar Jihad. Mereka sering meneriakkan Islam sebagai alternatif (*al-Islam ka Badil*), Islam adalah solusi, dan Islam adalah solusi krisis. Lihat M. Imdadun Rahmat, *Arus Baru Islam Radikal: Transmisi Revivalisme Islam Timur Tengah ke Indonesia* (Jakarta: Erlangga, 2005), xi.

2004, dan Undang-undang tentang Peradilan Agama Nomor 7 Tahun 1989.⁷⁰

Secara bertahap, hingga saat ini tingkatan keberhasilan legislasi hukum Islam ke dalam hukum positif -seperti digambarkan Rumadi- terbagi ke dalam lima tingkatan.⁷¹ Pertama, penerapan masalah hukum keluarga seperti perkawinan, perceraian dan kewarisan. Pada level ini aspek hukum Islam sudah menjadi aturan hukum atau undang-undang yang berlaku di Indonesia, seperti UU Nomor 1 Tahun 1974 dan Kompilasi Hukum Islam (KHI) tahun 1991. Khusus dalam KHI, aspek hukum Islam sangat terasa, karena di samping bersumber dari hukum adat, penyusunan KHI juga bersumber pada kitab-kitab fiqh.

Kedua, persoalan ekonomi dan keuangan yang ditandai dengan terakomodasinya aspek-aspek hukum Islam atau diperuntukkan umat Islam. UU Nomor 28 Tahun 1977 jo. UU Nomor 41 Tahun 2004 tentang Perwakafan, UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang Sistem Perbankan Nasional yang mengizinkan beroperasinya Bank Syariah, UU Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Haji, dan UU Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, adalah di antara deretan aturan perundang-undangan yang memuat aspek-aspek hukum Islam.

⁷⁰ Lihat Abdul Halim, *Politik Hukum Islam di Indonesia*.

⁷¹ Rumadi, "Mengawal Pluralisme di Tengah Kegamangan Bernegara", dalam *Politisasi Agama dan Konflik Komunal: Beberapa Isu Penting*, ed. Rumadi dan Ahmad Suaedy (Jakarta: The Wahid Institute, 2007), 32-33. Sukron Kamil, *Perda Syari'ah Di Indonesia: Dampaknya terhadap Kebebasan Sipil dan Minoritas Non Muslim* (Yogyakarta: Makalah, 2008), 2.

Ketiga, praktik-praktik keagamaan yang disahkan oleh aturan pemerintah sebagai regulasi yang mengatur moral masyarakat, seperti kewajiban mengenakan jilbab bagi wanita, larangan perzinaan, dan larangan minuman keras, yang secara umum diatur melalui Peraturan Daerah.

Keempat, penerapan hukum pidana Islam (*jinayah*) terutama yang berhubungan dengan sanksi yang diberikan kepada orang-orang yang dianggap melanggar ketentuan agama Islam. Meskipun masih dalam kadar minimal dan bersifat lokal, legislasi hukum Islam dalam tingkatan ini sudah mulai tumbuh di beberapa wilayah di Indonesia. Beberapa contohnya adalah praktik hukuman cambuk dan *ta'zir*⁷² di Aceh kendati belum sampai pada tingkat praktik potong tangan, dan aturan *hudud*⁷³ di Bulukumba.

Kelima, penggunaan Islam sebagai dasar negara. Dibandingkan empat level sebelumnya, level ini memang belum terbukti dilakukan. Akan tetapi ada dugaan kuat bahwa level kelima selalu menjadi target yang diinginkan oleh kelompok yang menghendaki penerapan hukum Islam (formalisasi syariat) di Indonesia.

Tesis Rumadi di atas boleh jadi benar, meskipun para pendukung penerapan syariat Islam menyatakan bahwa anggapan

⁷² *Ta'zir* adalah hukuman terhadap sebuah kejahatan yang melanggar syariat dan menimbulkan kerusakan yang ketentuannya tidak diatur oleh nass al-Qur'an maupun Hadis dan diserahkan kepada penguasa. Muhammad Abu Zahrah, *Al-Jarimah wa al-Uqubah fi al-Fiqh al-Islami* (Kairo: Dar al-Fikr, 1998), 89.

⁷³ *Hudud* adalah hukuman bagi kejahatan yang ketentuannya ditetapkan oleh Allah. Ibid., 43.

itu berlebihan. Pernyataan Rumadi ini memiliki kaitan erat dengan pernyataan Abu Bakar Ba'asyir pada acara ulang tahun Komite Persiapan dan Penegakan Syariat Islam (KPPSI) di Sulawesi Selatan. Menurut Ba'asyir, lahirnya Perda syariat di beberapa daerah adalah tindakan penting dan bagian dari perjuangan mendukung syariat menjadi hukum negara. Karena, tujuan akhir dari tindakan itu adalah mewujudkan sebuah negara Islam.⁷⁴

D. Perda Syariat: Babak Baru Islamisme dan Sekulerisme di Indonesia

Setelah para pendukung Islamisme tidak berhasil mewujudkan ideologi Islam di Indonesia dengan mencantumkan Piagam Jakarta dalam UUD 1945 dan pada sidang umum MPR tahun 1999 pasca reformasi, upaya formalisasi syariat diarahkan dalam bentuk lain. Upaya formalisasi yang mengarah kepada pembentukan negara Islam seperti di awal kemerdekaan tidak lagi menjadi target utama, dan digantikan dengan gerakan penerapan syariat Islam di daerah-daerah dalam bentuk Perda. Hingga saat ini, usaha formalisasi syariat dalam bentuk peraturan-peraturan daerah telah mencapai sekitar 150 buah yang mengatur penerapan syariat, sekalipun tidak selalu didapati istilah penerapan syariat dalam Perda tersebut.

Di awal reformasi tahun 1998 dan lima tahun setelahnya, fenomena formalisasi syariat di tingkat daerah dalam bentuk Perda mengalami kecendungan yang terus meningkat. Dalam

⁷⁴ Noorhaidi Hasan, *Islamic Militancy*, 17.

riset yang dilakukan PPIM-UIN Syarif Hidayatullah Jakarta pada tahun 2001, 2002 dan 2004, diperoleh data bahwa keyakinan masyarakat terhadap pemerintahan Islam yang didasarkan pada al-Qur'an dan al-Sunah sebagai pemerintahan terbaik mengalami kenaikan. Jika pada tahun 2001 sejumlah 58%, maka pada tahun 2004 meningkat menjadi 72%. Kondisi ini juga berimplikasi kepada besarnya dukungan kepada negara untuk menerapkan syariat Islam.⁷⁵

Akan tetapi, banyaknya jumlah Perda syariat tidak menggambarkan banyaknya konsep yang ditawarkan Perda tersebut, melainkan hanya saling mencontoh bahkan nyaris sama (*perfect plagiarism*) tanpa kreativitas sedikitpun. Dalam catatan Tempo, lahirnya 150 Perda syariat yang tersebar di 22 propinsi dengan bentuk yang nyaris seragam tersebut, setidaknya dapat diklasifikasikan ke dalam lima tipologi,⁷⁶ yaitu: pertama, jenis Perda yang terkait dengan moralitas masyarakat. Perda model ini banyak dibuat oleh beberapa daerah karena lebih mudah dirasakan sebagai kejahatan yang meresahkan masyarakat dan menjadi *concern* semua agama. Contoh dari Perda model ini adalah Perda anti maksiat, Perda anti pelacuran, dan Perda anti perzinahan. Kedua, Perda yang terkait dengan budaya *fashion*, seperti keharusan memakai jilbab bagi perempuan, keharusan memakai baju

⁷⁵ Jajang Jamroni, *Gerakan Salafi Radikal di Indonesia* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), 213.

⁷⁶ Rumadi, "Perda Syariat Islam: Jalan Lain Menuju Negara Islam?", *Taswirul Afkar*, no. 20 (2006), 4. Lihat Rumadi, "Mengawal Pluralisme di Tengah Kegamangan Negara", dalam *Politisasi Agama*, 29. Lihat juga Ihsan Ali Fauzi dan Saiful Mujani, *Gerakan Kebebasan Sipil: Studi dan Advokasi Kritis atas Perda Syari'ah* (Jakarta: Nalar, 2009), 32.

koko dan kopyah dan model pakaian lainnya. Ketiga, Perda yang terkait dengan “keterampilan beragama” seperti kemampuan baca tulis al-Qur’an dan kewajiban belajar di Madrasah Diniyah. Keempat, berupa Perda yang terkait dengan pemungutan dana sosial dari masyarakat seperti Perda zakat, infaq dan shadaqah. Kelima, Perda yang terkait dengan sanksi (*hudud*), seperti hukuman cambuk dalam Perda syariat di Aceh dan Peraturan Desa (Perdes) Muslim di Bulukumba. Dari beberapa tipikal Perda tersebut, meskipun tidak secara eksplisit menyebut Perda syariat atau Islam, tetapi dengan mudah kesemuanya dapat diidentifikasi sebagai tipikal Islam.

Model dan substansi Perda yang bermunculan di beberapa daerah adalah seragam, minim kreativitas, tidak lebih dari empat atau lima model, dan tidak ada variasi wilayah kajiannya. Secara umum, penerapan syariat di daerah hanya berkutat di seputar persoalan moral publik, seperti larangan pelacuran, perjudian, minuman keras, dan persoalan pakaian. Dalam penelitian Robin Bush, dari beberapa Perda tersebut, 40% mengatur moral dan keterampilan beragama, 33% tentang pakaian, dan 27% mengatur pengelolaan zakat.⁷⁷

Di samping itu, persoalan kemahiran beribadah seperti kewajiban membayar zakat dan persoalan simbol keagamaan seperti tata cara berbusana juga menjadi bahasan beberapa Perda syariat. Terakhir, persoalan minoritas kelompok seperti larangan

⁷⁷ Robin Bush, “Regional Sharia Regulations in Indonesia: Anomaly or Symptom?”, dalam *Expressing Islam: Religious Life and Politics in Indonesia*, ed. Greg Fealy and Sally White (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2008), 177.

Ahmadiyah di Jawa Barat dengan dikeluarkannya SKB,⁷⁸ juga menjadi wilayah yang dibidik Perda tersebut. Secara rinci, daerah-daerah yang membuat Perda syariat berikut variasinya dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 2.1
Daftar Rekapitulasi Jumlah Perda Bernuansa Syariat di
Indonesia⁷⁹

No	Nama Daerah	Jml	Bentuk		Topik/Obyek Kajian			
			Perda	Perbup/SE	Moral	Fashion	Ketrampilan	Lain
1	Aceh	6	6	-	4	-	1	1
2	Medan	1	1		1			
3	Padang	25	22	3	5	8	12	-
4	Riau	3	2	1	1		1	1
5	Sum sel	1	1	-	1			

⁷⁸ L.R. Baskoro, dkk., "Di Bawah Lindungan Syariah", *Tempo* (06 September 2011), 41.

⁷⁹ "Daftar Perda Syariah Islam Berdasarkan Provinsi, nomor urut tahun diterbitkannya dan jumlah tiap Provinsi ", dalam <http://xa.yimg.com/kq/groups/22273732/973572664/name/Perda+Syariah+diurutkan+Tahun+berdasarkan+Provinsi.pdf> (08 Pebruari 2012). Format tabel disusun oleh peneliti dengan menambahkan beberapa aspek di dalamnya.

No	Nama Daerah	Jml	Bentuk		Topik/Obyek Kajian			
			Perda	Perbup/ SE	Moral	Fashion	Ketrampilan	Lain
6	Bangka Belitung	1	1	-	-	-	1	-
7	Bengkulu	3	2	1	1	-	-	2
8	Lampung	3	3		3			
9	Banten	6	4	2	2	1	1	2
10	Jawa Barat	30	19	11	12	4	7	7
11	Jawa Tengah	2	1	1	2			
12	Yogyakarta	1	1		1			
13	Jawa Timur	11	10	1	8		1	2
14	Pantianak	1	1		1			
15	Banjarmasin	17	15	2	5	2	8	2
16	Palangkaraya	1	1		1			
17	Ujung Pandang	22	21	1	4	8	9	1
18	Gorontalo	2	2		1		1	
19	Kendari	1	1				1	
20	Lombok	11	5	6	1		10	
21	Kupang	1	1		1			
					56	23	52	18

Semangat pelaksanaan syariat yang diwujudkan dalam sejumlah Perda, belum sebanding dengan upaya mengimplementasikannya. Beberapa rumusan yang telah dibuat, secara umum mengalami stagnasi. Sebagai contoh, Aceh yang telah mendapatkan hak otonomi dalam pengaturan persoalan keagamaan sejak tahun 1999 berdasarkan TAP MPR nomor IV dan diperkuat dengan TAP MPR nomor IV/MPR/2000, ternyata baru dapat mendeklarasikan pelaksanaan syariat Islam pada tahun 2003.⁸⁰ Deklarasi tersebut, juga tidak secara otomatis berimplikasi kepada pelaksanaan syariat Islam secara efektif. Bahkan, menurut pengakuan beberapa tokoh Aceh, pelaksanaan syariat Islam masih kontradiktif dengan seruan yang diberikan oleh peraturan tersebut. Banyak pejabat yang korupsi, sejumlah pasangan laki-laki dan perempuan yang bermesraan di pantai Ulele Aceh, praktik perjudian, dan banyaknya kunjungan ke kafe-kafe “remang-remang” di sekitar Banda Aceh, adalah di antara deretan fakta belum efektifnya penerapan syariat. Bahkan rendahnya penerapan syariat Islam di Aceh, juga diakui oleh Gubernur Aceh Abdullah Puteh pada waktu itu.⁸¹

Pernyataan Puteh tentang belum efektifnya penerapan syariat Islam di Aceh ini diperkuat dengan hasil penelitian Troy Johnson. Johnson menyatakan bahwa seharusnya penerapan syariat mampu mengeliminasi terjadinya kekerasan seksual, ancaman kekerasan terhadap wanita, dan kejahatan yang lain. Akan

⁸⁰ Rahmat Rosyadi, *Formalisasi Syari'at Islam dalam Perspektif Tata Hukum Indonesia* (Bogor: Galia Indah, 2004), 167.

⁸¹ *Ibid.*, 175.

tetapi, dalam realitasnya penerapan syariat belum berhasil mengemban tugasnya dengan baik. “*Shariat law has the potential to protect women rape, sexual intimidation and other violent crime...but that regulations have not yet been put in place for such offences*”.⁸²

Memperkuat pernyataan di atas, Tempo juga mencatat Perda yang tidak efektif di beberapa daerah seperti Pamekasan, Garut, dan Gorontalo. Di Gorontalo misalnya, peraturan yang melarang perempuan keluar rumah sendirian juga tidak dijalankan oleh eksekutif. Hal ini terlihat dari tidak adanya pengawasan dan pelaksananya. Kegiatan *nongkrong* malam hari di kota Gorontalo tetap ramai, bahkan ada seorang perempuan mengaku tidak tahu jika ada peraturan seperti itu.⁸³ Begitu pula Perda anti-narkoba di beberapa daerah seperti di Malang, Madiun, Pasuruan, dan Pamekasan, juga belum mampu diimplementasikan dengan baik. Dalam penelitiannya, Alwi menyebutkan bahwa dari beberapa daerah yang menyusun Perda tersebut, secara umum belum bisa melaksanakan dengan baik, bahkan masih di bawah 50% dari target maksimal yang diharapkan.⁸⁴

Upaya penerapan syariat dalam bentuk Perda menimbulkan pro-kontra di kalangan masyarakat, ada yang setuju dan ada pula yang menolak. Persetujuan dan penolakan masyarakat terhadap Perda dimaksud, dapat dilihat dari tiga perspektif, yakni

⁸² Troy Johanson, “Voice From Aceh: Perspektif on Syariat Law”, dalam Ahmad Suaedy, *Politisasi Agama*, 296.

⁸³ L.R. Baskoro, dkk., “Demi Meraih Suara Umat Peraturan Berbau Syariah Islam Marak Setelah Otonomi Daerah Diberlakukan, Hanya Macan Kertas”, *Tempo*, 54-55.

⁸⁴ Alwi, “Legislasi dan Masalah di Indonesia: Studi Implementasi Perda Bernuansa Syari’ah” (Disertasi-IAIN Sunan Ampel, Surabaya, 2011).

perspektif ideologis, perspektif hukum, dan perspektif sosial-politik, dengan penjelasan dan argumen sebagaimana paparan berikut.

1. Perda Syariat Perspektif Ideologis

Perdebatan dan problem “penerapan syariat Islam”, terutama dalam konteks persoalan apakah sebuah negara harus menerapkan syariat Islam atau tidak, adalah masalah yang terjadi di hampir semua wilayah muslim, seperti di Mesir, Nigeria, Sudan, Pakistan, dan Afganistan.⁸⁵ Begitu pula dengan persoalan Perda syariat di Indonesia. Beberapa kelompok yang setuju terhadap Perda syariat, menyatakan bahwa penerapan syariat Islam adalah kewajiban orang Islam sebagaimana kewajiban melaksanakan salat.⁸⁶ Syariat Islam adalah sebuah konsitusi umat Islam yang pelaksanaannya memerlukan institusi berupa negara atau pemerintah. Syariat Islam tidak saja sebuah ajaran, tetapi juga menunjukkan bagaimana cara melaksanakannya.⁸⁷

Berbeda dengan mereka yang setuju, bagi kelompok yang menolak Perda syariat, menyatakan bahwa menerapkan syariat Islam di sebuah negara yang berpenduduk heterogen akan berdampak kepada tindakan diskriminatif terhadap kelompok minoritas. Hal ini bertentangan dengan ajaran al-Qur'an yang mengajarkan toleransi. Di samping itu, penerapan syariat Islam

⁸⁵ Amal, *Politik Syariat Islam*, 105-167.

⁸⁶ Irfan Suryahardi Awwas, *Kongres Mujahidin I dan Penegakan Syariah Islam* (Yogyakarta: Wihdah Press, 2001), 243 dan 257.

⁸⁷ *Ibid.*, 242.

tidak harus dilembagakan dalam bentuk negara Islam atau dalam ketentuan formal, melainkan ditekankan kepada masalah yang ditimbulkan.⁸⁸

Perdebatan antara kelompok pendukung dan penolak formalisasi syariat Islam, termasuk Perda syariat, adalah diskusi yang secara substantif sudah lama terjadi di kalangan Islamis yang mendukung peran negara terhadap agama di satu sisi, dengan kelompok sekuleris yang mendukung negara tidak ikut campur dalam permasalahan agama. Diskusi tersebut terjadi sejak masuknya konsep baru negara bangsa (*nation-state*) di dunia Muslim awal abad ke-20, yang mempertanyakan “apakah Islam adalah agama atau Islam adalah Negara”.⁸⁹

Kelompok yang dimotori Ibn Taymiyah (w. 728 H) misalnya, memandang perlu merumuskan syariat Islam yang murni sekaligus upaya penegakannya. Paham ini pada gilirannya banyak diikuti oleh sejumlah pemikir Islam, seperti Abul A’la Al-Mawdudi (w. 1979 M) di Pakistan, Yusuf Qardhawi dan Sayyid Qutb (w. 1966 M) di Mesir, dan Hasan Turabi di Sudan.⁹⁰ Gagasan Ibnu Taymiyah ini selanjutnya menjadi wacana kuat dan menjadi embrio bagi paham ideologisasi negara Islam,⁹¹ sebuah negara yang dikelola menurut ketentuan Islam.

⁸⁸ Pradana Boy, *Masa Depan Syari’at Islam di Indonesia: Kajian Analitis tentang Prospek Formalisasi Hukum Islam*, 5.

⁸⁹ M. Zaki Mubarak, *Genealogi Islam Radikal di Indonesia: Gerakan, Pemikiran dan Prospek Demokrasi* (Jakarta: LP3ES, 2002), 33.

⁹⁰ John L Esposito, *The Oxford Encyclopedia of The Modern Islamic Word* (Oxford University Press, 1995). Mubarak, *Genealogi Islam*, 40.

⁹¹ Abdul Aziz, *Chiefdom Madinah: Salah Paham Negara Madinah* (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2011), 145.

Untuk konteks Indonesia, paham sebagaimana dikembangkan Ibnu Taymiah tersebut banyak disuarakan oleh para tokoh politik Islam, bahkan sejak sebelum masa kemerdekaan. Organisasi Sarikat Islam yang dimotori Agus Salim, HOC Tjokroaminoto, dan Abdoel Moeis yang berjuang untuk membuat negara yang berlandaskan Islam dan menentang nasionalisme yang bertumpu pada *asabiyyah* kedaerahan (lokal Indonesia), dapat disebut sebagai contohnya.⁹²

Pada masa Orde Baru, paham ini terus berkembang, hanya saja tidak tampak di permukaan karena alasan politik yang tidak memberi ruang bebas bagi ekspresi paham tersebut. Gagasan ideologisasi Islam baru menemukan momentumnya kembali setelah datangnya masa reformasi tahun 1998, yang salah satunya diperjuangkan lewat lahirnya Perda syariat di beberapa daerah.

Secara umum, paham Islamisme tersebut dilekatkan kepada kelompok Islam Radikal. Meski tidak ada kesepakatan di antara para pemikir mengenai siapa Islam radikal, kelompok ini sering dicirikan dengan ideologinya yang mengusung perlunya penerapan syariat Islam di Indonesia, seperti Jamaah Salafi di Bandung, Front Pemuda Islam Surakarta (FPIS), Majelis Mujahidin Indonesia (MMI), Front Pembela Islam (FPI), dan Hizbut Tahrir Indonesia (HTI).⁹³ Di samping itu, kelompok Islam radikal meyakini bahwa Islam adalah sebuah totalitas sistem kehidupan, baik bersifat private maupun publik. Di samping itu,

⁹² Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktek Politik Islam di Indonesia* (Jakarta: Paramadina, 1998), 67.

⁹³ Endang Turmudi. ed, *Islam dan Radikalisme di Indonesia* (Jakarta: LIPI Press, 2005), 154.

mereka juga memiliki karakter keyakinan terhadap kekhususan Islam dibanding yang lain, dan cenderung sulit berkompromi dengan persoalan minoritas non muslim.⁹⁴

Secara lebih konkrit, sikap kelompok Islam radikal terhadap penerapan syariat Islam dapat dilihat misalnya dalam keputusan kongres MMI di Yogyakarta, yang menghasilkan beberapa keputusan, di antaranya:⁹⁵ pertama, syariat Islam dapat menjadi solusi atas semua persoalan yang dihadapi bangsa Indonesia. Salah satu pendiri MMI, Syakur, menyatakan bahwa reformasi yang seharusnya mampu memperbaiki kondisi bangsa menjadi lebih baik dibanding Orde Baru, ternyata tidak bisa terwujud. Karenanya, ia mengajak seluruh umat Islam untuk bersama-sama menyatukan langkah dengan memanfaatkan momentum reformasi untuk memperbaiki bangsa berdasarkan syariat. Dalam kaitan ini, kongres juga menginginkan agar syariat Islam diformalisasikan sehingga menjadi sistem hukum positif. Kedua, kongres akan menjamin kebebasan beragama bagi penganut agama lain, yakni kebebasan untuk melaksanakan ajaran agamanya. Ketiga, kongres mengamanatkan pendirian kekhila-

⁹⁴ Zaki Mubarak, *Genealogi Islam*, 18. Nader Saidi –seperti dikutip Zaki Mubarak– memberikan ciri pada karakteristik Islam fundamentalis sebagai berikut: **pertama**, penafsiran yang represif terhadap gagasan Tuhan dan bersifat literal-skriptural. **Kedua**, prinsip *al-Din wa al-Dawlah* (penyatuan agama dan negara). **Ketiga**, penolakan atas simbol-simbol Barat. **Keempat**, penafsiran yang bersifat literal-skriptural. **Kelima**, Islam memiliki konsep yang mandiri, bukan Barat dan bukan Timur, dan **keenam**, mencitakan terwujudnya Pan-Islamisme. Mubarak, *Genealogi Islam*, 19.

⁹⁵ Turmudi, *Islam Radikal*, 129. Irfan Suryahardi Awwas, *Konggres Mujahidin I dan Penegakan Syariah Islam*, 131-140.

fahan Islam. Menyadari tidak mudahnya melaksanakan amanat tersebut, kongres lebih fokus untuk mensosialisasikan ide tersebut melalui dakwah kepada umat.

Kelompok pendukung formalisasi syariat ini berargumen bahwa orang Islam harus melaksanakan syariat Islam dalam kehidupan, sebagaimana pendapat MMI⁹⁶ yang didasarkan pada al-Qur'an:

ومن يبتغ غير الإسلام ديناً فلن يقبل منه وهو في الآخرة من الخاسرين (٨٥)⁹⁷
Barang siapa yang mencari agama selain Islam, maka ia tidak akan diterima, dan diakhirat ia termasuk golongan orang-orang yang merugi.

Di samping itu, argumen mereka juga didasarkan kepada al-Qur'an,

أفحكم الجاهلية يبغون ومن أحسن من الله حكماً لقوم يوقنون (٥).⁹⁸
Apakah hukum Jahiliyah yang mereka kehendaki (hukum) dan siapakah yang lebih baik dari hukum Allah bagi orang-orang yang yakin?

Menurut Hizbut Tahrir (HT), legislasi syariat menjadi undang-undang (UU) adalah kewenangan khalifah. Bagi kelompok ini, khalifah memiliki kewenangan khusus untuk menentukan pilihan apakah akan melegislasi sebuah syariat ataukah tidak. Masing-masing khalifah memiliki otoritas untuk melakukan

⁹⁶ Turmudi, *Islam Radikal*, 249.

⁹⁷ Al-Qur'an, 3: 85.

⁹⁸ Al-Qur'an, 5: 50.

legislasi, tanpa harus dipengaruhi oleh khalifah lain. Memperkuat argumentasinya, mereka mencontohkan praktik khalifah Abu Bakar yang membagi harta kekayaan dalam Baitul Mal secara merata kepada seluruh rakyat. Hal ini berbeda dengan praktik khalifah Umar, yang membagi harta Baitul Mal secara proporsional, yang didasarkan pada partisipasinya dalam jihad, keterdahuluan memeluk Islam, dan tingkat kebutuhan hidupnya. Kebijakan tentang semua itu bergantung kepada khalifah, termasuk penerapan syariat Islam atau legislasi syariat Islam menjadi hukum negara. Ketika seorang khalifah melegislasi syariat menjadi undang-undang, maka tugas rakyat adalah tunduk dan patuh kepada keputusan khalifah. Argumentasi teologis yang dibangun HT ini didasarkan kepada kaidah “Perintah seorang imam (khalifah) wajib dilaksanakan, baik secara lahir maupun batin”.⁹⁹ Berdasarkan uraian tersebut, maka dapat dipahami bahwa penerapan syariat oleh seorang khalifah dalam sebuah negara adalah dibenarkan.

Berbeda dengan kelompok yang mendukung penerapan syariat Islam, menurut al-Na'im memberikan wewenang kepada negara untuk mengatur masyarakat atas nama agama, sebenarnya dipengaruhi pandangan totalitarian kolonialisme yang menjadikan hukum dan kebijakan publik sebagai instrumen rekayasa sosial yang dilakukan oleh elite penguasa. Model kolonialisme yang memberikan kewenangan secara luas kepada negara inilah yang mempengaruhi pandangan dan pemikiran para pendukung

⁹⁹ Syamsul Arifin, “Obyektivikasi Agama Sebagai Ideologi Gerakan Sosial Kelompok Fundamental Islam: Studi Kasus Hizb al-Tarir Indonesia di Kota Malang” (Disertasi—IAIN Sunan Ampel, Surabaya, 2004), 288.

negara Islam untuk menyerahkan pengaturan individu atau masyarakat kepada negara dengan menggunakan agama.¹⁰⁰

Pandangan al-Naim tersebut tidak berarti mengharuskan negara terpisah dengan agama. Bagi pemikir asal Sudan ini, menyerahkan secara penuh penerapan agama atau prinsip syariat oleh negara atau menjauhkan negara dari agama, sama-sama memiliki titik lemah. Alasannya, paham yang mengharuskan negara menerapkan prinsip-prinsip syariat secara formal adalah sulit dilakukan, bukan karena tidak mampu tetapi mustahil untuk diraih. Apa yang disebut sebagai tindakan oleh negara sebenarnya lebih tepat dikatakan sebagai tindakan yang dilakukan oleh orang-orang atau kekuatan politik penguasa. Oleh karena itu, dalam konteks ini yang benar bukan negara melaksanakan prinsip syariat, tetapi penguasalah yang melaksanakannya.¹⁰¹

Di sisi lain, dalam pandangan al-Naim, menjauhkan negara sama sekali dari agama juga tidak mudah, karena posisi negara selalu akan dituntut oleh agama berperan sebagai mediator di antara kekuatan sosial dan politik yang seringkali bertentangan.¹⁰² Di samping itu, apabila Islam menghendaki pengelolaan negara dengan menggunakan agama, maka yang terjadi sebenarnya adalah pengelolaan negara oleh kekuatan politik yang memaksa, dan bukan oleh otoritas Islam yang unggul.

Berdasarkan pemikiran demikian, al-Naim tidak tertarik untuk terlibat lebih jauh mempersoalkan antara keharusan negara

¹⁰⁰ Al-Naim, *Islam dan Negara Sekuler*, 22.

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Ibid.

dipisahkan dari agama atau negara disatukan dengan agama. Al-Naim lebih tertarik memilih untuk mendamaikan kedua pandangan yang diametral tersebut dan menjadi “media strategis”. Solusi yang ditawarkan al-Naim adalah negara menerapkan prinsip-prinsip syariat dengan melibatkan seluruh peran serta masyarakat, yang sering disebut sebagai “*public reason*” atau nalar publik. Nalar publik adalah bahwa maksud dan tujuan kebijakan publik atau perundang-undangan harus didasarkan pada pemikiran yang melibatkan seluruh warga Negara, sehingga mereka bisa menerima atau menolak, serta membangun argumentasi tandingan melalui debat publik.¹⁰³

Senada dengan pemikiran al-Naim, al-Jabiri menjelaskan bahwa dalam catatan sejarah tradisi Islam sebenarnya tidak dikenal masalah pemisahan antara agama dan negara. Wacana tersebut dipengaruhi oleh kondisi yang terjadi di dunia Barat. Al-Jabiri menyatakan bahwa tidak ada penerapan syariat yang tidak menggunakan kekuasaan, bahkan banyak legitimasi kekuasaan yang memerlukan dukungan agama. Persoalannya terletak pada penerapan syariat seperti apa yang menggunakan kekuasaan. Baginya, syariat yang dimaksud adalah syariat yang digali dari ijtihad para ulama, yang didasarkan pada kemaslahatan umat manusia, sebagaimana diserukan al-Imam al-Shatibi.¹⁰⁴

Al-Jabiri juga menambahkan argumentasinya, bahwa penerapan syariat oleh kekuasaan tidak boleh didasarkan kepada “ketidakjelasan”, sehingga hukuman yang didasarkan pada ke-

¹⁰³ Ibid., 22-23.

¹⁰⁴ Al-Jabiri, *Agama, Negara dan Penerapan Syariat*, 175.

tidakjelasan dan sering diklaim sebagai bersumber dari syariah (*hudud*), hendaknya ditolak. Sebagai contoh, dalam kasus pencurian, hukuman potong tangan -yang dianggap sebagai syariat- dinilai al-Jabiri sebagai ketentuan yang belum jelas. Hal itu terbukti dengan banyaknya perselisihan pendapat di antara para ulama.¹⁰⁵ Karena itu, sebuah keputusan yang diambil para hakim dengan pertimbangan kemaslahatan, tidak serta merta dapat dituding sebagai tidak menjalankan syariah. Terlebih lagi kompleksitas kehidupan di era sekarang, tidak bisa dipungkiri juga menambah deretan ketidakjelasan yang berkelindan dengan persoalan politik.¹⁰⁶

Dalam catatan sejarah Islam, kuatnya pengaruh motif politik dalam menyelesaikan persoalan keagamaan, sudah lama terjadi bahkan sejak paruh pertama abad ke-1 H, yang dilakukan oleh gerakan ekstremisme Islam. Bedanya, jika gerakan ekstrem masa lalu banyak berkaitan dengan akidah seperti Khawarij, Syiah Ghulat dan kaum Batiniyah, yang memfokuskan perdebatan pada masalah dzat dan sifat Tuhan, keadilan Tuhan, dan imamah. Sementara itu, gerakan ekstremisme Islam masa kini berada di se-

¹⁰⁵ Para ulama fiqh berbeda pendapat tentang, **pertama**, apakah setiap orang yang mencuri harus dipotong tangannya sebarang jumlah barang yang dicuri atau ditentukan batas minimal barang yang dicuri. **Kedua**, bagi para ulama fiqh yang setuju adanya batasan minimal pencurian, mereka juga berbeda dalam menentukan berapa jumlah batasan minimal tersebut. Terlebih lagi, teks hadis tentang *hadd* pencurian memiliki redaksi yang beragam, setidaknya terdapat empat teks yang berbeda. Al-Nawawi, *Sarh Sahih Muslim*, vol. 4 (Beirut: Dar al-Fikr, 1983), 181. Menurut al-San'ani, terdapat 20 pendapat ulama fiqh tentang batasan pencuri bisa dipotong tangannya. Lihat al-San'ani, *Subul al-Salam*, vol. 3 (Semarang: Toha Putra, t.th), 18-19.

¹⁰⁶ Al-Jabiri, *Agama, Negara dan Penerapan Syariat*, 190.

putar persoalan penerapan syariat Islam. Namun demikian, kedua ekspresi ekstremisme baik yang klasik maupun modern, menurut al-Jabiri, selalu memiliki hubungan dengan persoalan politik.¹⁰⁷

Bias kepentingan ideologis-politis juga memiliki pengaruh kuat bagi pemahaman terhadap pesan-pesan al-Qur'an, yang terkadang kurang tepat. Memperkuat tesis al-Jabiri, Qamarudin Khan sebagaimana dikutip Effendi menyatakan bahwa al-Qur'an adalah pemandu moral manusia.

Ada pandangan yang salah dalam pikiran sejumlah kaum Muslim dewasa ini bahwa al-Qur'an berisi penjelasan yang menyeluruh tentang segala sesuatu. Kesalahpahaman ini disebabkan oleh pandangan yang keliru terhadap ayat al-Qur'an yang berbunyi: "Dan Kami turunkan kepadamu kitab suci untuk menjelaskan segala sesuatu dan petunjuk serta rahmat dan kabar gembira bagi orang-orang yang berserah diri (16:89)". Ayat ini dimaksudkan untuk mengatakan bahwa al-Qur'an mengandung penjelasan tentang segala aspek panduan moral, dan bukan penjelasan terhadap segala obyek kehidupan. Al-Qur'an itu tidak berisikan segala sesuatu yang berhubungan dengan pengetahuan umum.¹⁰⁸

Menurut al-Jabiri, pengelolaan sebuah negara tidak memiliki keterkaitan langsung dengan perintah syariat, melainkan hanya merupakan hasil rasionaliasi dan kreativitas para pemikir politik Islam. Alasannya, jika syariat mengatur bentuk sebuah negara dan

¹⁰⁷ Ibid., 144.

¹⁰⁸ Effendi, *Islam dan Negara*, 9. Bunyi dari ayat al-Qur'an yang dimaksudkan Qamaruddin Khan adalah: *ونزلنا عليك الكتاب تبياناً لكل شيء وهدى ورحمة وبشرى للمسلمين (البقرة: ٨٩)*.

bagaimana mengelolanya, tentu para sahabat tidak perlu melakukan pertemuan untuk membicarakan bentuk negara pasca wafatnya Rasulullah. Kenyataannya, saat itu para sahabat Nabi harus berunding untuk mendapatkan kesepakatan mengenai persoalan tersebut di Thaqifah bani Sa'idah.

Sementara itu, beberapa pemikir di Indonesia -yang disebut Bachtiar Effendi sebagai intelektual Islam baru-¹⁰⁹ seperti Abdurrahman Wahid, Nurcholis Madjid, Harun Nasution dan Munawir Sadzali, memiliki pendapat yang hampir sama dengan gagasan al-Naim dan al-Jabiri. Mereka bersikap kritis baik kepada pendapat yang menghendaki negara Islam maupun pendapat yang memisahkan agama dan negara.

Kaum intelektual Muslim tanah air tersebut memiliki keyakinan bahwa Islam memang memiliki watak yang holistik (*shumul*), namun menarik kesimpulan bahwa Islam mengatur semua segi kehidupan secara rinci, termasuk konsep negara atau pemerintahan secara lengkap dari doktrin tersebut juga tidak tepat.¹¹⁰ Di dalam al-Qur'an tidak pernah dibahas secara rinci persoalan bentuk negara. Karena itu, problem menentukan bentuk negara adalah sesuatu yang profan dan merupakan kreativitas manusia. Untuk memperkuat argumentasinya, mereka menunjukkan fakta bahwa dalam tradisi politik Islam belum pernah ada sebuah deklarasi negara Islam. Bahkan bangunan komunitas masyarakat yang dibangun Nabi di Madinah juga tidak disebut dengan negara Islam. Apabila persoalan bentuk negara adalah

¹⁰⁹ Ibid., 179.

¹¹⁰ Ibid.

doktrin yang diajarkan oleh Islam, sudah tentu Nabi akan memberikan contohnya. Memperkuat pernyataan tersebut, Abdul Aziz menyatakan bahwa komunitas yang dibangun Nabi di Madinah tidak bisa disebut dengan negara Madinah. Bagi Aziz, sebutan paling tepat untuk bangunan masyarakat itu adalah *chiefdom* Madinah, yaitu awal pembentukan masyarakat menuju negara.¹¹¹

Di sisi lain para intelektual baru ini juga berpendapat, meski Islam tidak mengatur secara rinci persoalan pengelolaan negara, tetapi Islam memberikan seperangkat prinsip etis yang sesuai dengan cara pengelolaan sebuah negara. Di antara prinsip tersebut adalah gagasan tentang prinsip musyawarah (*shura*), egalitarianisme (*musawah*), keadilan (*'adl*), dan toleransi (*tasamuh*). Oleh karena itu, penafsiran yang formalistik, legalistik dan skripturalistik terhadap watak holistik Islam sebagaimana dilakukan kelompok pendukung negara Islam adalah kurang tepat. Begitu pula gagasan politik sekuler seperti disuarakan 'Ali Abd al-Raziq dengan proposisi teoretiknya, yang memisahkan konsep negara dan pemerintahan dengan Islam juga kurang tepat.¹¹²

Dibandingkan dengan kelompok pendukung negara Islam yang formalis-legalistik, kelompok pemikir baru Muslim ini lebih cenderung ke arah substansialisme. Artinya, persoalan negara tidak harus selalu terpaku kepada bentuk dan simbol-simbol, tetapi yang lebih penting adalah substansi dari nilai-nilai Islam.

Meski lebih cenderung kepada kelompok yang tidak menghendaki ideologi dan negara Islam, al-Naim, al-Jabiri dan para

¹¹¹ Abdul Aziz, *Chiefdom Madinah*, 144.

¹¹² Effendi, *Islam dan Negara*, 187.

pemikir Islam baru tersebut berusaha memposisikan pendapatnya pada “jalan tengah” yang menjembatani kedua pendapat yang berlawanan secara diametral. Kedua pendapat dimaksud adalah kelompok yang menganggap pentingnya ideologisasi Islam dalam bentuk negara Islam di satu sisi, dan kelompok yang menghendaki pemisahan antara agama dan negara di sisi lain. Kelompok ini sering dikenal sebagai kelompok yang menggunakan paradigma simbiotik.¹¹³ Beberapa bangunan argumentasi tersebut, adalah argumentasi yang juga digunakan ulang oleh orang yang mendukung Perda syariat ataupun yang menolaknya.

2. Perda Syariat Perspektif Hukum

Bagi kelompok yang mendukung atau setidaknya yang bersikap netral terhadap munculnya Perda syariat, menyatakan bahwa lahirnya Perda syariat adalah sebuah ekspresi dalam menyuarakan pendapat dan menampung aspirasi umat Islam. Terlebih lagi, secara statistik penduduk Indonesia mayoritas beragama Islam. Di negara manapun, penduduk mayoritas berhak mewarnai sistem pemerintahan dan hukum Negara, dengan tetap mengakomodasi hak-hak kelompok minoritas.¹¹⁴

Secara konstitusional, UUD 1945 memberikan peluang untuk mengakomodasi aspirasi umat Islam dalam menerapkan

¹¹³ Ali Maschan, *Nasionalisme Kiai*, 286. Lihat pula Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fiqih Maddhab Negara*. Dalam tulisan yang lain Marzuki Wahid menyebutnya sebagai paradigma substantif. Bandingkan Marzuki Wahid dan Abd Moqsiith Ghazali, *Relasi Agama Dan Negara: Perspektif Pemikiran Nahdlatul Ulama* (Banjarmasin: ACIS, 2010), 462.

¹¹⁴ Nashir Fahmi, *Menegakkan Syariat Islam Ala PKS* (Solo: Era Intermedia, 2006), 140.

syariat. Lebih lanjut, ekspresi umat Islam semakin terwadahi dengan lahirnya UU Otonomi Daerah yang memberikan kesempatan bagi terlaksananya syariat Islam. Karena itu, sikap umat Islam tidak harus ditanggapi secara berlebihan sebagai sikap yang dianggap bisa mengancam persatuan Negara Indonesia.¹¹⁵

Sementara itu, kelompok yang menentang dibentuknya Perda syariat, berargumentasi bahwa Perda syariat bertentangan dengan UUD 1945 dan ketentuan hukum lain seperti UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Azasi Manusia (HAM). Salah satu aspek penting yang harus diperhatikan adalah pembuatan Perda harus melibatkan partisipasi penuh dari masyarakat dan bukan partisipasi semu. Partisipasi penuh maksudnya, sejak proses perencanaan Perda, semua unsur masyarakat harus dilibatkan dalam pembuatannya. Begitu juga dalam proses pelaksanaan dan pengawasan.¹¹⁶

Lahirnya banyak Perda yang bernuansa syariat sebenarnya tidak bisa dilepaskan dari sejarah panjang dinamika gagasan penerapan hukum Islam di Indonesia, meskipun memiliki mekanisme dan bentuk yang berbeda. Adanya metamorfosis dari model legislasi hukum Islam ke dalam undang-undang menjadi Peraturan Daerah (Perda), disebabkan adanya momentum reformasi yang mengubah pengelolaan negara dari sistem sentralisasi ke arah desentralisasi, berupa penguatan kewenangan daerah atau dikenal dengan istilah otonomi daerah. Secara formal

¹¹⁵ Ibid, 141.

¹¹⁶ Uli Parulian Sihombing, "Perda SI, Cacat Legitimasi Hukum dan Sosial", *Fokus*, No. 1/Th. I (November 2005 - Februari 2006), 2.

kewenangan tersebut diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang diperbarui dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004.

Sejak kemunculan UU Otoda tahun 1999, telah lahir sedikitnya 150 peraturan bernuansa syariat dengan segala variannya, baik yang berbentuk Peraturan Daerah, Surat Edaran maupun Surat Kesepakatan Bersama. Dari sisi wilayah, peraturan bernuansa syariat tersebut berada di sejumlah wilayah, yakni Sumatera Barat, Jawa Barat, Banten, Jawa Timur, Kalimantan Selatan, dan Sulawesi Selatan.¹¹⁷ Bersemangatnya daerah dalam membentuk Perda, seakan mengabaikan perdebatan tentang keberadaan Perda dalam tata hukum perundangan dan kewenangan daerah dalam menyusun bentuk Perda.

Menurut pasal 1 UU Nomor 32 Tahun 2004, Perda adalah peraturan yang dimiliki oleh pemerintah provinsi dan/atau pemerintah kabupaten/kota. Dalam UU tersebut, juga dijelaskan bahwa penyusunan Perda harus memperhatikan beberapa ketentuan menyangkut prosedur pembentukan Perda, muatan Perda, keselarasan dengan undang-undang di atasnya, pelibatan masyarakat, dan jenis sanksi yang dapat dimuat dalam Perda tersebut.¹¹⁸

¹¹⁷ L.R. Baskoro, dkk., "Di Bawah Lindungan Syariah", *Tempo*, 40.

¹¹⁸ Undang-undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 136-143. Moh. Mahfud -mengutip pendapat Lawrence M. Friedman- menyatakan bahwa sebuah penyusunan undang-undang harus mempertimbangkan 3 aspek yaitu substansi atau isi hukum (*substance*), struktur hukum (*structure*), dan budaya hukum (*culture*). Moh. Mahfud MD, "Politik Hukum Dalam Perda Berbasis Syari'ah", *Jurnal Hukum*, No. 1 Vol. 14 (Januari 2007), 3.

Berkaitan dengan prosedur pembentukan, Perda harus ditetapkan oleh kepala daerah setempat bersama dengan DPRD. Dalam proses ini, Perda menyediakan ruang publik untuk mengokomodasi masukan dari masyarakat, baik dalam proses awal pembentukan maupun pada saat perumusan materi Perda tersebut. Dalam hal substansi atau muatannya, Perda harus mengatur persoalan yang sesuai dengan kewenangan yang diberikan kepada daerah, dan merupakan penjabaran terhadap peraturan perundang-undangan di atasnya. Hal ini karena, posisi Perda sebagai produk perundang-undangan, berada pada hirarkhi terendah dalam tata urutan perundang-undangan.¹¹⁹ Adapun yang berhubungan dengan sanksi, jenis sanksi atau denda dalam Perda tidak boleh melebihi sanksi yang terdapat dalam UU di atasnya. Begitu pula dalam asas desentralisasi dijelaskan bahwa produk hukum Perda juga harus melalui verifikasi pemerintah pusat.

Berdasarkan uraian di atas, dalam catatan Karsa Yuda,¹²⁰ keberadaan Perda syariat memiliki posisi yang lemah. Hal tersebut didasarkan atas beberapa aspek: pertama, aspek hirarkhi perundang-undangan. Perda syariat yang hampir keseluruhan materinya mengatur persoalan agama dinilai bertentangan dengan UU yaitu UU tentang Otonomi Daerah Nomor 32

¹¹⁹ Menurut UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Perundang-undangan, pasal 7 dijelaskan bahwa hirarkhi peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah UUD 1945, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah.

¹²⁰ Yuda, *Tinjauan Terhadap Peraturan*, 9-10.

Tahun 2004. Sementara itu, sebagai peraturan perundang-undangan terendah, Perda syariat tidak boleh bertentangan dengan UU Otonomi Daerah. Pertentangan tersebut terletak pada obyek Perda syariat yang mengatur persoalan agama, sedangkan menurut UU Otonomi Daerah persoalan agama merupakan kewenangan pemerintah pusat. Secara keseluruhan, kewenangan yang diberikan kepada daerah terkait dengan otonomi, terbatas kepada persoalan-persoalan selain enam hal, yaitu politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.

Kedua, aspek materi Perda. Kebanyakan Perda yang dibuat oleh beberapa daerah umumnya mengatur persoalan agama, sebuah materi yang menjadi kewenangan pemerintah pusat. Beberapa materi Perda syariat memang menjadi persoalan yang masih diperdebatkan (*debatable*), yaitu apakah termasuk agama atau bukan, seperti Perda yang mengatur kewajiban *khatam* al-Qur'an bagi anak-anak di Kalimantan Selatan. Perdebatan terletak pada aspek "*khatam*" dan "pendidikan"nya. Jika Perda tersebut terkait dengan keharusan mengaji *khatam*, tentu hal ini menjadi wilayah agama yang menjadi kewenangan pusat. Akan tetapi jika fokusnya adalah unsur mendidik agar anak rajin mengaji, maka hal demikian bukanlah persoalan agama. Meskipun demikian, terdapat materi Perda yang secara eksplisit mengatur persoalan agama seperti "Perda Jumat Khusus", di Banjar Kalimantan Selatan.¹²¹ Untuk contoh yang kedua, tidak ada penafsiran lagi tentang "*khushu*" selain menjadi bagian dari persoalan

¹²¹ L.R. Baskoro, dkk., "Di Bawah Lindungan Syariah", *Tempo*, 43.

keagamaan. Hal ini karena, urusan *khushu'* adalah bersifat individual yang tidak mungkin diatur dengan sebuah Perda atau peraturan lain. Untuk kasus demikian, materi Perda tersebut dianggap berlawanan dengan UU di atasnya dan karenanya batal demi hukum.

Ketiga, aspek *legal drafting*. Beberapa Perda yang mencantumkan sumber hukum Perda berupa al-Qur'an dan Hadis tidak konkrue dengan produk hukum Indonesia yang bukan negara agama. Karenanya, pencantuman kata-kata tersebut menjadikan Perda-perda syariah "cacat" dilihat dari sisi tata cara penyusunan sebuah produk hukum (*legal drafting*).

Keempat, aspek etika moral hukum (*law in ethic*). Penyusunan sebuah Perda hendaknya didasarkan atas etika moral hukum, di antaranya prinsip proporsional. Sebuah Perda hendaknya disusun atas dasar prioritas. Apabila sebuah wilayah atau daerah memerlukan sebuah Perda yang sangat dibutuhkan masyarakat, maka Perda tersebut harus didahulukan. Oleh karena itu, lahirnya Perda syariat yang mendahului Perda "anti korupsi" di suatu daerah yang penuh dengan "budaya korupsi", dianggap tidak memenuhi etika moral hukum.

Senada dengan Yuda, Tatang Astarudin yang mengambil sampel Perda tentang Larangan Pelacuran di Kabupaten Garut, Tasikmalaya, dan Cianjur, juga menilai adanya kekurangan dalam penyusunan Perda tersebut. Di antara kekurangannya adalah pada aspek prosedur, yang meliputi: 1) Perda tidak disusun atas dasar riset; 2) Belum maksimal dalam melibatkan *stake holders*; dan 3) *Public hearing* dan sosialisasi Perda yang masih terbatas.

Dari aspek motif penyusunan Perda, dominasi dimensi *rechtsmatigheid* (untuk memenuhi tuntutan masyarakat) lebih menonjol daripada dimensi hukumnya (*doelmatigheid*).¹²²

Baik Yuda maupun Astarudin, keduanya melihat bahwa dalam perspektif normatif lahirnya beberapa Perda memiliki banyak kelemahan. Salah satu aspek yang menonjol adalah tidak adanya *public hearing* atau sosialisasi yang memadai bahkan Uli Parulian, Direktur Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta, menyebutnya sebagai representasi semu.¹²³ Alasannya, penggagas hanya mengundang beberapa personal yang menduduki jabatan struktural ormas keagamaan untuk sekedar diminta kesepakatan.

3. Perda Syariat Perspektif Sosial-politik

Munculnya beberapa Perda syariat bagi sekelompok orang dianggap melanggar kebebasan beragama. Menurut Brian J. Grim sebagaimana dikutip Ali Fauzi dan Saiful Mujani,¹²⁴ kebebasan beragama dinyatakan dilanggar manakala terdapat tiga pembatasan terhadapnya. Pertama, adanya regulasi pemerintah yang membatasi kebebasan beragama. Munculnya beberapa aturan yang menunjukkan campur tangan pemerintah dalam ikut serta mengatur ibadah seseorang. Begitu pula masuk dalam kategori ini, adanya peraturan pemerintah yang secara eksplisit membatasi kebebasan seseorang menjalankan agamanya. Di Indonesia,

¹²² Tatang Astarudin, "Perda Syariat; Aspirasi Masyarakat Daerah?", dalam <http://www.docstoc.com/docs/48896624/HUBUNGAN-NEGARA-DAN-MASYARAKAT> (12 September 2011), 33.

¹²³ Uli Parulian Sihombing, "Perda Si, Cacat Legitimasi Hukum Dan Sosial", 2.

¹²⁴ Ali Fauzi dan Saiful Mujani, *Gerakan Kebebasan Sipil*, 24

pembatasan jumlah agama yang diakui sebanyak lima agama yang meliputi Islam, Katolik, Protrestan, Hindu dan Budha oleh negara di era Orde Baru dengan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 14/1967 merupakan contoh dimensi pembatasan ini. Begitu pula dengan larangan munculnya keyakinan beragama semisal Ahmadiyah dan Syiah. Syaukani menyebut pembatasan model ini sebagai ofisialisasi agama.¹²⁵

Kedua, pemberian keistimewaan oleh pemerintah kepada kelompok agama-agama tertentu. Dimensi ini sering tidak terangkap karena dianggap sudah natural dalam konteks sebuah negara. Sebagai contoh, kelompok Sunni di Irak mendapatkan perlakuan istimewa dari Negara. *Privelege* yang demikian juga dialami gereja ortodok di Yunani. Meskipun demikian, tindakan pemerintah tersebut memiliki implikasi kepada pembatasan terhadap kelompok agama tertentu akibat dari meningkatnya kebebasan kelompok agama lain. Pengistimewaan ini dapat berupa suntikan dana publik untuk pembangunan atau pengu-rusan tempat ibadah, dan fasilitasi berupa kemudahan birokrasi untuk kegiatan kelompok tertentu.

¹²⁵ Lutfi Assyaukanie, *Ideologi Islam dan Utopia: Tiga Model Negara Demokrasi di Indonesia* (Jakarta: Freedom Institute, 2011), 200. Di antara contoh pembatasan terhadap kelompok Ahmadiyah adalah seperti yang dipraktekkan oleh beberapa daerah dengan menerbitkan Surat Kesepakatan Bersama (SKB) yaitu SKB larangan Ahmadiyah di Kabupaten Tasikmalaya tahun 2007, SKB larangan Ahmadiyah di Kabupaten Cianjur tahun 2005, larangan Ajaran Ahmadiyah di Kabupaten Bogor tahun 2005 maupun SKB Aktivitas Jemaah Ahmadiyah di Kabupaten Sukabumi tahun 2006. L.R. Baskoro, dkk., "Di Bawah Lindungan Syariah", *Tempo*, 42-43.

Contoh konkrit lain dari model ini adalah tindakan *crash* program keagamaan yang dilakukan Bupati Bulukumba Sulawesi Selatan, Patabai Pabokori, pada tahun 1998. Dalam program tersebut, pemerintah daerah mencanangkan delapan inti kegiatan keagamaan, yang meliputi: a) pembinaan dan pengembangan pemuda remaja masjid; b) pembinaan dan pengembangan TKA-TPA; c) pembinaan dan pengembangan Hifdzil Qur'an; d) pembinaan dan pengembangan majelis ta'lim; e) pembinaan dan pengembangan perpustakaan masjid; f) pembinaan dan pengembangan seni bernuansa islami; g) pemberdayaan zakat, infaq dan sadaqah; h) pelestarian keluarga sakinah, bahagia dan sejahtera.¹²⁶ Beberapa program prioritas pemerintah daerah tersebut memberikan keistimewaan kepada sebuah kelompok keagamaan tertentu.

Ketiga, regulasi sosial yang membatasi kebebasan kelompok agama tertentu. Apabila kelompok agama tertentu menentang atau mendukung kebijakan pemerintah yang berdampak kepada lahirnya peraturan tertentu yang mensubordinasi kelompok agama lain, maka dalam konteks ini pembatasan kebebasan agama sudah terjadi.

Merujuk karakteristik yang dikemukakan Brian J. Grim di atas, beberapa kelompok sepakat bahwa upaya penerapan syariat di Indoensia dalam bentuk Perda adalah pembatasan kebebasan beragama, dan karenanya mereka menolak. Kelompok ini sebagian besar terdiri dari orang-orang yang tidak memiliki afiliasi politik secara permanen, dan memiliki konsen kepada kebebasan

¹²⁶ Ahamd Suaedy, *Politisasi Agama dan Konflik Komunal*, 183.

berpendapat dan beragama. Dalam tipologi yang diajukan Assyaukani, mereka ini dikelompokkan sebagai penyokong Negara Demokrasi Liberal (NDL).¹²⁷ Di antara eksponen kelompok ini adalah Abdurrahman Wahid, Djohan Effendi, Masdar Farid Mas'udi, dan kelompok pemikir muda Islam liberal.

¹²⁷Lutfi Assyaukani mentipologikan pemikir Islam di Indonesia dalam konteks demokrasi menjadi tiga, yaitu Negara Demokrasi Islam (NDI), Negara Demokrasi Agama (NDA), dan Negara Demokrasi Liberal (NDL). NDI sebuah faham yang berorientasi kepada pendirian Negara Indonesia berdasarkan Islam. Masuknya redaksi “kewajiban melaksanakan syariat Islam.” dalam Piagam Jakarta adalah sesuatu yang terus diperjuangkan. Meskipun demikian, kelompok ini menolak untuk disebut sebagai pejuang negara teokratis. Alasannya, mereka tetap menyetujui adanya demokrasi maupun nilai-nilai politik modern asalkan tidak bertentangan dengan prinsip dan doktrin-doktrin yang ada dalam Islam. NDA adalah paham yang menyetujui bentuk Negara yang mengimplementasikan nilai-nilai agama meskipun tidak terfokus kepada Islam. Mereka tidak mempersoalkan Pancasila sebagai ideology Negara Indonesia, karena Pancasila juga memperjuangkan nilai-nilai yang ada dalam agama khususnya Islam. Kelompok ini meyakini bahwa Islam tidak mengatur tipe institusi politik tertentu, melainkan keharusan pada komitmen untuk menggunakan prinsip-prinsip agama seperti keadilan, kesetaraan dan kebebasan. Di antara eksponen kelompok ini adalah Amin Rais dan Syafi'i Ma'arif. NDL adalah paham yang diperjuangkan oleh kelompok yang mendukung terhadap sekularisasi politik Muslim di Indonesia. Mereka meyakini bahwa urusan politik harus dilaksanakan di luar urusan agama. Sekularisasi tidak dimaknai sebagai upaya menyingkirkan agama akan tetapi memisahkan urusan politik yang bersifat duniawi dengan agama yang lebih berifat transcendental. Meskipun dengan kelompok kedua (NDA) memiliki kesamaan dalam aspek tidak mengharuskan Indonesia menjadi Negara Islam atau berdasar Islam, akan tetapi keduanya memiliki perbedaan terutama dari sisi peran Negara terhadap agama. Apabila kelompok NDA masih menganggap perlunya pelebagaan agama oleh negara, maka kelompok ketiga NDL tidak menginginkan campur tangan Negara dalam pengurusan agama. Lutfi Assyaukani, *Ideologi Islam*.

Untuk mendukung pendapatnya, kelompok tersebut berargumentasi bahwa upaya penerapan syariat di Indonesia, termasuk penyusunan Perda tidak relevan. Hal tersebut dibuktikan dengan kekalahan partai-partai Islam yang mengusung jargon-jargon Islam seperti penerapan syariat dan usulan amandemen UUD 1945 dengan memasukkan Piagam Jakarta di awal reformasi pada pemilu 1999.¹²⁸ Euforia pemilu di tahun 1955, di mana partai Islam berhasil mendapatkan suara yang signifikan tidak terjadi lagi di Era Reformasi. Dari 12 partai Islam yang menjadi kontestan pemilu, suara yang berhasil diperoleh hanya di bawah 20%. Ini membuktikan bahwa masyarakat sudah tidak tertarik lagi dengan isu-isu penerapan syariat atau isu-isu yang menggunakan agama sebagai sarana dan basis legitimasi politik.

Menurut kelompok ini, menurunnya ketertarikan masyarakat terhadap isu penerapan syariat sebenarnya juga telah disadari oleh kelompok pendukung penerapan syariat sendiri. Salah satu tokoh yang memiliki kedekatan dengan partai Masyumi -sebuah partai era 1950-an yang mendukung berdirinya negara Islam- Yusril Ihya Mahendra berpendapat bahwa penerapan syariat Islam tidak harus mengadopsi secara utuh namanya menjadi syariat Islam. Bagi Mahendra, penerapan syariat bisa berarti mengambil beberapa rumusan atau substansi syariat Islam menjadi hukum nasional untuk kemudian menjadi hukum positif. Syariat Islam diposisikan sebagai sumber hukum nasional dengan tetap memenuhi tata cara yang ditetapkan oleh undang-undang.¹²⁹

¹²⁸ Ibid., 244.

¹²⁹ Ibid., 243,

Senada dengan Mahendra, Deliar Noer juga menyatakan bahwa penerapan syariat Islam bukanlah penerapan secara utuh syariat Islam dan dilaksanakan sekaligus. Menurutnya, penerapan syariat Islam dilaksanakan secara bertahap dengan menentukan skala prioritas. Ketentuan-ketentuan yang menyangkut kepentingan masyarakat luas yang harus didahulukan adalah seperti pemberantasan kemiskinan dan peningkatan kualitas pendidikan.¹³⁰

Penolakan penerapan syariat yang diajukan kelompok “liberal” adalah penerapan syariat Islam dengan menggunakan kekuatan negara atau kekuasaan. Bahkan secara rinci, salah satu eksponen kelompok ini, Masdar Farid Mas’udi menjelaskan bahwa penolakan menggunakan kekuatan negara dalam konteks ini bukanlah penolakan secara mutlak, tetapi terbatas pada wilayah atau aspek tertentu. Menurut Mas’udi, doktrin Islam dibagi atas tiga hal yaitu keyakinan, komunal (seperti ibadah salat, puasa, dan haji), dan doktrin yang bersifat publik. Untuk dua doktrin pertama, negara tidak memiliki kewenangan mengatur dan tidak memiliki kemampuan mengenai hal itu. Adapun doktrin ketiga, negara dimungkinkan untuk ikut mengatur, seperti menentukan sanksi, mengatur transaksi, dan persoalan politik.¹³¹

Upaya-upaya melegitimasi syariat Islam menggunakan kekuasaan atau negara, berimplikasi negatif terhadap kredibilitas agama bersangkutan. Hal ini didasarkan pada beberapa alasan, yaitu: pertama, merendahkan ajaran agama Islam. Formalisasi mengesankan bahwa ajaran Islam tidak berjalan tanpa menggu-

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Ibid., 193.

nakan kekuatan negara; kedua, memposisikan umat Islam sebagai orang yang seakan-akan kurang taat beragama, karena beribadah saja memerlukan bantuan negara; ketiga, mereduksi hukum agama, karena terjadi penundukan agama yang berasal dari Tuhan terhadap keputusan politik hukum.¹³²

Kendati ada implikasi-implikasi negatif demikian, sekelompok orang dan organisasi politik tetap saja berusaha keras memperjuangkan dan mendukung penerapan syariat Islam di Indonesia. Salah satu contoh, PKS menyatakan bahwa penegakan syariat Islam tidak saja berhubungan dengan persoalan hukum seperti *qishas*, potong tangan, dan pemaksaan pemakaian jilbab. Penerapan syariat memiliki cakupan luas yang berkaitan dengan *rishwah* seperti ditulis Abdul Muhsin dalam kitab *Al-Rishwah fi al-Shariat al-Islamiyah*. Syariat juga berkenaan dengan pakaian, seperti tulisan Muhammad Abdul Aziz Amru dalam kitab *Al-Libas wa al-Zinah fi al-Shari'at al-Islamiyah*.¹³³ Karenanya, bagi kelompok ini penegakan syariat Islam tidak ubahnya dengan pelaksanaan akidah, ibadah, akhlak, dan muamalah dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

E. Perda Syariat dan Hegemoni Penguasa Lokal

Pada paruh kedua era Orde Baru, sikap pemerintah mengalami pergeseran ke arah yang lebih lunak kepada gerakan Islam politik dan Islam Radikal setelah sebelumnya melakukan *pressure* yang cukup ketat. Lahirnya enam keputusan

¹³² Marzuki Wahid, "Anomali Agama dan Politik: Fenomena Regulasi Bernuansa Islam", dalam *Agama dan Kontestasi Ruang Publik*, 4.

¹³³ Fahmi, *Menegakkan Syariat Islam*, 147.

yang identik dengan aspirasi umat Islam, adalah di antara bukti pergeseran sikap politik tersebut. Enam keputusan dimaksud adalah, pengesahan Rancangan Undang-Undang (RUU) Peradilan Agama Nomor 7 Tahun 1989, pengesahan RUU Sistem Pendidikan Nasional, disahkannya UU Perbankan yang memberi peluang beroperasinya bank-bank Islam, dihapuskannya kebijakan Daoed Joesoef yang melarang pemakaian jilbab bagi siswi, dihapuskannya Sumbangan Dana Sosial Berhadiah (SDSB) dan didirikannya Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI).¹³⁴

Tren perilaku pemerintah yang mendekat kepada kelompok Islam terus berlanjut pasca reformasi. Sikap tersebut secara jelas dapat dilihat pada era kepemimpinan Habibie.¹³⁵ Pada level daerah, sikap penguasa juga mengakomodasi aspirasi umat Islam, terlebih dengan dukungan lahirnya UU Otonomi Daerah. Pergeseran sikap pemerintah dari antagonis ke akomodatif tidak bisa dilepaskan dari kecurigaan adanya kepentingan pemerintah atau penguasa. Kecurigaan ini bukan tanpa alasan, karena dengan lahirnya UU Otonomi Daerah, seorang kepala daerah dipilih dengan cara langsung, sehingga mencari dukungan massa untuk mendulang suara yang banyak adalah mutlak.

Di samping itu, sikap pemerintah yang lebih akomodatif kepada umat Islam juga menunjukkan bahwa model “penguasaan” pemerintah atas umat Islam dengan cara yang represif sebagaimana dimainkan Orde Baru adalah gagal. Oleh karena itu,

¹³⁴ Mubarak, *Genealogi Islam*, 101.

¹³⁵ Ahmad Zainul Hamdi, *Radikalisasi Islam Melalui Institusi semi Negara: Studi Kasus atas Peran MUI Pasca-Soeharto* (Pekanbaru: ACIS Direktorat Pendidikan Tinggi Islam Depag RI, 2007).

sikap penguasa yang mengalihkan strategi dari tindakan dominasi yang bersifat koersif kepada pola kepemimpinan yang mengedepankan intelektual dan moral adalah tindakan yang tepat, seperti dinyatakan Gramsci sebagai hegemoni.

Bagi Gramsci, hegemoni adalah hubungan yang mengedepankan persetujuan dengan kepemimpinan politik dan ideologis,¹³⁶ meskipun tidak mengabaikan adanya upaya dominasi.¹³⁷ Bagi Gramsci, hegemoni hanya mengizinkan tindakan penguasa atau pemerintah yang koersif manakala tidak diperoleh persetujuan dan konsensus masyarakat. Kecenderungan penguasa yang selalu menggunakan tindakan koersif untuk melanggengkan kekuasaannya, justru menunjukkan kelemahan ideologi penguasa. Legitimasi kekuasaan seharusnya dibangun berdasarkan persetujuan kelompok yang dikuasai. Dengan demikian, kepentingan kelompok berkuasa tidak ditentang secara ideologis, kultur, nilai-nilai, moral dan politiknya, karena telah menginternalisasi seakan menjadi milik yang dikuasai.¹³⁸

Berbeda dengan pandangan yang berkembang dalam Marxisme sebagai pendahulunya, Gramsci lebih mengedepankan supra struktur berupa ideologi, kultur dan moral sebagai penentu yang mempengaruhi masyarakat, dan bukan didasarkan sepenuhnya kepada ekonomi sebagai basis struktur yang dianggap mampu

¹³⁶ Roger Simon, *Gagasan-Gagasan Politik Gramsci* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), 19.

¹³⁷ Nezar Patria dan andi Arief, *Antonio Gramsci: Negara dan Hegemoni* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), 123.

¹³⁸ Muhadi Sugiono, *Kritik Antonio Gramsci Terhadap Pembangunan Dunia Ketiga* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), 37.

menyelesaikan segalanya.¹³⁹ Karena itu, untuk melawan hegemoni penguasa, masyarakat harus melakukan *counter* hegemoni dengan memberdayakan daya intelektualitasnya berupa pendidikan kritis. Dalam pandangan Mansor Faqih, pemikiran Gramsci memberikan sumbangan besar bagi tumbuhnya pendidikan kritis.¹⁴⁰ Gagasan Gramsci dalam membangun kesadaran masyarakat untuk melawan hegemoni menyerupai gerakan sosial yang digagas Sidney Tarrow sebagaimana dikutip Fauzi dan Mujani, yaitu gerakan kolektif yang digalang oleh seluruh warga negara untuk melawan elite, pemegang otoritas dan musuh-musuh politik.¹⁴¹

Gramsci juga mengindikasikan bahwa hegemoni penguasa tidak selamanya mulus, melainkan mengalami disintegrasi ketika terjadi krisis organik, suatu kondisi yang menyebabkan legitimasi penguasa mengalami persoalan seperti krisis ekonomi dan krisis politik. Pada kondisi tersebut, sebuah hegemoni kembali diperjuangkan dan dibangun untuk melanggengkan kekuasaan dan hegemoni yang dimilikinya.¹⁴²

Beberapa konsep hegemoni Gramsci yang mengedepankan penciptaan konsensus untuk “menguasai” dan mendapatkan dukungan kelompok sosial lain dengan kepemimpinan ideologis, memiliki *goal* yang sebangun dengan munculnya Perda syariat. Karena itu, teori hegemoni Gramsci akan digunakan dalam kajian ini untuk melihat motif di balik lahirnya Perda syariat. Penggunaan simbol-simbol yang ada di masyarakat seperti moral,

¹³⁹ Ibid., 29.

¹⁴⁰ Simon, *Gagasan-Gagasan Politik Gramsci*, xvii.

¹⁴¹ Ali Fauzi dan Saiful Mujani, *Gerakan Kebebasan Sipil*, 8.

¹⁴² Simon, *Gagasan-Gagasan Politik Gramsci*, 180.

agama dan kultur harus dilihat secara cermat dalam konteks kepentingan penguasa untuk mempengaruhi masyarakat.

F. Konstruksi Sosial: Memahami Perda Syariat

Konstruksi sosial adalah salah satu teori sosial yang memiliki paradigma integratif. Teori ini berusaha menghubungkan ketegangan dua arus besar dalam teori sosial, yaitu paradigma fakta sosial yang positivistik dan paradigma definisi sosial yang cenderung psikologis.¹⁴³ Apabila paradigma fakta sosial yang digagas Emile Durkheim menempatkan struktur atau masyarakat sebagai penentu tindakan dan perilaku individu, dan paradigma definisi sosial dengan teori tindakan sosial lebih menempatkan individu sebagai penentu tindakan manusia, maka konstruksi sosial berupaya menggabungkan keduanya. Karenanya, teori konstruksi sosial memiliki dua dimensi sekaligus, obyektif dan subyektif.

Teori konstruksi sosial pada dasarnya diinspirasi oleh pemikiran filsafat fenomenologi Edmund Husserl dan Alfred Schutz, pendiri aliran fenomenologi di Jerman.¹⁴⁴ Karena itu pula, teori konstruksi sosial yang digagas Peter L Berger dan Thomas Luckmann, disebut sebagai derivasi dari teori fenomenologi. Dibandingkan dengan pendahulunya, Edmund Husserl, Peter L Berger dan Thomas Luckmann dengan konstruksi

¹⁴³ Nur Syam, *Bukan Dunia Berbeda: Sosiologi Komunitas Islam* (Surabaya: Pustaka Eureka, 2005), 26.

¹⁴⁴ "Teori Konstruksi Sosial: Sebuah Pemahaman Teoritik", dalam xa.yimg.com/kq/groups/23312255/.../TOERI+KONSTRUKSI (24 Juli 2012), 2.

sosialnya lebih memberikan corak sosiologis daripada filosofis, dalam menjelaskan tradisi fenomenologis.¹⁴⁵

Konstruksi sosial didefinisikan sebagai proses sosial melalui tindakan dan interaksi, di mana individu menciptakan secara terus menerus suatu realitas yang dimiliki dan dialami bersama secara subyektif.¹⁴⁶ Konstruksi sosial dibangun berdasarkan premis bahwa kenyataan atau realitas adalah bentukan individu sekaligus ciptaan masyarakat. Dengan kata lain, manusia pada saat bersamaan menghasilkan lingkungan manusiawi dan sosio kultural sekaligus.¹⁴⁷

Aktivitas manusia sangat dipengaruhi oleh gabungan antara kehendak individu dan dorongan masyarakat yang berjalan secara simultan, sebagai dialektika atau interaksi tiga momen, yaitu eksternalisasi, obyektivasi, dan internalisasi.

Eksternalisasi adalah pencurahan kedirian manusia secara terus menerus ke dalam dunia baik dalam aktivitas fisik maupun mentalnya.¹⁴⁸ Dalam proses eksternalisasi ini, individu mengekspresikan diri untuk berdialog dan beradaptasi dengan dunia sekelilingnya sehingga terjadi hubungan intersubyektif dengan dunia sosial di sekitarnya. Proses tersebut terus meluas dan melibatkan banyak individu dalam relasi tersebut.

¹⁴⁵ Zainudin Maliki, *Narasi Agung: Tiga Teori Sosial Hegemonik* (Surabaya: LPAM, 2003), 234.

¹⁴⁶ Margaret Poloma, *Sosiologi Kontemporer* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994).

¹⁴⁷ Peter L. Berger dan Thomas Luckmann, *Tafsir Sosial Atas Kenyataan: Risalah Tentang Sosiologi Pengetahuan*, terj. Hasan Basari (Jakarta: LP3ES, 1990), 73.

¹⁴⁸ Peter L. Berger, *Langit Suci: Agama Sebagai Realitas Sosial*, terj. Hartono (Jakarta: LP3ES, 1991), 4.

Obyektivasi adalah proses eksternalisasi dari aktivitas individu sehingga membentuk sifat obyektif melalui pembiasaan yang menghasilkan pelembagaan. Produk aktivitas tersebut selanjutnya membentuk sebuah fakta baru (faktisitas) yang berbeda dari yang dihasilkan produsen awalnya, bahkan bisa memaksa produsennya karena sudah menjadi dunia sosial yang “berada di luar sana atau di luar produsennya”. Proses obyektivasi yang menghasilkan “dunia sosial lain” akan selalu dipertahankan dan berusaha dialihkan kepada generasi baru, melalui sosialisasi menggunakan bahasa dan legitimasi dengan pengetahuan kognitif dari orang yang sangat berpengaruh (*signifikan others*).¹⁴⁹ Dalam wujudnya yang baru, dunia yang diproduksi manusia dan memperoleh sifat realitas obyektif diyakini sebagai hasil kolektif dan diakui secara bersama-sama sebagai sudah sewajarnya.

Internalisasi adalah peresapan kembali realitas tersebut oleh manusia dan mentransformasikannya sekali lagi dari struktur-struktur dunia obyektif ke dalam kesadaran struktur-struktur subyektif.¹⁵⁰ Proses menjadikan subyektivitas dunia sosial yang obyektif oleh masing-masing individu yang subyektif tidak mesti memperoleh hasil yang sama. Istilah internalisasi diambil dari konsep Hegel dan teori psikologi sosial yang dikembangkan di Amerika di antaranya oleh George Herbert Mead.¹⁵¹

Apabila dirangkai, rumusan dari dialektika yang dikembangkan dalam konstruksi sosial dapat diformulasikan bahwa

¹⁴⁹ Berger, *Tafsir Sosial*, 68.

¹⁵⁰ Berger, *Langit Suci*, 5

¹⁵¹ *Ibid.*, 5.

masyarakat adalah produk manusia, masyarakat adalah realitas obyektif dan manusia adalah produk masyarakat.¹⁵² Ketiga momentum tersebut berkaitan secara simultan dan tidak dapat dipisah-pisahkan. Mengkaji dunia sosial dan perilaku individu sebagai kenyataan yang hanya bertumpu pada satu aspek dari ketiga momentum di atas tidaklah memadai,¹⁵³ dan menyebabkan kemandegan teoretis.¹⁵⁴

Berkaitan dengan persoalan lahirnya Perda syariat, problem tersebut tidak dapat dilihat dari tujuan pembuatan Perda (*in order to motive*) *ansich* atau dicukupkan kepada hal-hal yang melatarbelakangi dibuatnya Perda syariat (*because of motive*) tetapi juga harus dilihat dari keduanya. Konstruksi sosial berposisi menempatkan diri untuk mempertimbangkan keduanya. Melalui proses *triad dialektika* tersebut, konstruksi sosial berusaha menjelaskan tujuan dari munculnya sebuah realitas dan faktor yang melatarbelakanginya.

Secara terinci digunakannya konstruksi sosial sebagai instrumen untuk membaca fenomena Perda syariat di Pamekasan didasarkan kepada alasan-alasan berikut: pertama, Perda syariat adalah realitas yang baru muncul dan menjadi isu menarik bersamaan dengan datangnya reformasi yang memberikan kebebasan kepada masyarakat mengekspresikan gagasannya. Pada saat yang sama, beberapa warga masyarakat memiliki harapan kuat untuk bisa menjadikan syariat Islam sebagai landasan formal

¹⁵² Maliki, *Narasi Agung*, 235.

¹⁵³ Berger, *Tafsir Sosial*, 185.

¹⁵⁴ "Teori Konstruksi Sosial: Sebuah Pemahaman Teoritik", 6.

bagi hidup masyarakat, setelah sebelumnya keinginan tersebut terbelenggu. Titik temu antara momentum reformasi dan keinginan anggota masyarakat terhadap legislasi syariat Islam menempatkan Perda syariat menjadi realitas obyektif sekaligus subyektif.

Kedua, lahirnya Perda syariat di beberapa daerah di Indonesia selalu dikaitkan dengan beragam motif yang melatarbelakanginya. Berhimpitnya dugaan motif ideologis yang transenden dan kepentingan politik praktis-pragmatis yang profan sebagai alasan pembuatan Perda syariat memerlukan klarifikasi dan penelitian yang dapat mengungkap secara langsung maksud dari pelaku (aktor). Upaya memahami makna di balik tindakan pelaku, yaitu eksekutif dan legislatif dalam konteks ini mutlak diperlukan.



BAB III

PAMEKASAN

KOTA GERBANG SALAM

A. Sejarah Kota Pamekasan

Kata “pamekasan” yang kini menjadi nama salah satu kabupaten di Pulau Madura,¹ dulunya bernama Pamelangan.

¹ Kata Madura dalam bahasa Sansekerta berarti permai, indah, molek, cantik, jelita, ramah tamah, atau lemah lembut atau manis. Pemberian nama Madura bagi pulau di seberang laut Jawa tersebut dilakukan oleh seorang Brahmana dari India yang hadir di nusantara beberapa abad lalu, yang diambil dari bahasa Sansekerta. Informasi tersebut diperkuat dengan adanya sebuah daerah di India Selatan yang memiliki karakter sama dengan Madura sekarang, yaitu beriklim kering. Mien Ahmad Rifai, *Manusia Madura: Pembawaan, Perilaku, Etos Kerja, Penampilan, dan Pandangan Hidupnya seperti Dicitrakan Peribahasanya* (Yogyakarta: Pilar Media, 2007), 29. Dalam versi yang lain, diceritakan bahwa Madura berasal dari kisah seorang putri dari kerajaan di Jawa yaitu Mendangkamulan yang telah hamil dan melahirkan seorang anak laki-laki tetapi tidak jelas siapa yang menghamilinya. Untuk menyembunyikan rasa malu dan menjaga nama baik kerajaan, puteri dan anaknya yang diberi nama Raden Sagoro tersebut dibuang ke laut dan terdampar di sebuah daratan yang dikenal dengan “Maduoro” yang berarti pojok daerah menuju arah yang luas, salah satu wilayah dari Kabupaten Bangkalan sekarang. Dari kata Maduoro inilah kata Madura diambil. Latif

Adalah Raja Ronggosukowati, salah seorang penguasa daerah tersebut yang pada tahun 1530 mengganti nama Pamelengan dengan nama Pamekasan. Atas jasa sang raja itulah, maka momentum pengangkatan Ronggosukowati sebagai raja Pamekasan pada tanggal 15 Nopember 1530 ditetapkan sebagai hari jadi Kabupaten Pamekasan.² Kata “pamekasan” memiliki arti yang sama dengan “pamelengan” yaitu pemberi ingat. Ada pula yang mengartikan pamelengan dengan tempat meminta dan memuji, dari asal kata “meleng”.³

Terdapat pula versi lain yang menyatakan bahwa Pamekasan berasal dari gabungan dua kerajaan yang ada di wilayah tersebut, yaitu kerajaan Jamburingin yang terletak di daerah Proppo (salah satu kecamatan yang ada di Pamekasan sekarang) dan kerajaan Pamelengan. Pada masa Panembahan Ronggosukowati, dua kerajaan tersebut disatukan dan diganti nama dengan kerajaan Pamekasan yang saat itu menjadi daerah otonom di bawah kerajaan Sumenep.⁴ Karena itu pula, terdapat dua pendapat yang berbeda, bahwa salah satu cikal bakal Pamekasan adalah Pamelengan, dan ada juga yang berpendapat bahwa kerajaan Jamburingin adalah

Wiyata, *Carok: Konflik Kekerasan dan Harga Diri Orang Madura* (Yogyakarta: LKiS, 2006), 65. Sejarah asal mula Madura yang kedua inilah yang sering dikutip dalam banyak referensi. Di samping itu, mengaitkan asal mula Madura dengan India tidak memperoleh dukungan referensi yang memadai.

² Kutwa, dkk, *Pamekasan dalam Sejarah*, cet. 2 (Pamekasan: Pemerintah Daerah Kabupaten Pamekasan, 2004), 205.

³ Ibid., 72.

⁴ Inajati Adrisijanti, dkk, *Ensiklopedi Pamekasan: Alam Masyarakat dan Budaya* (Yogyakarta: Pemerintah Kabupaten Pamekasan bekerjasama dengan Fakultas Ilmu Budaya UGM, 2010), 338.

asal dari Kabupaten Pamekasan.⁵ Terlepas dari kontroversi mengenai asal dan cikal bakal Pamekasan, penulis ingin menunjukkan bahwa Pamekasan merupakan salah satu kabupaten di Pulau Madura yang memiliki keunikan tersendiri dibandingkan dengan tiga kota kabupaten lainnya sebagaimana yang digambarkan dalam deskripsi berikut.

Seperti daerah lain di Indonesia, khususnya Jawa, sejarah Pamekasan juga tidak bisa dilepaskan dari pengaruh Hinduisme dan Budhisme. Bahkan tradisi Hinduisme telah ada di daerah tersebut selama 600 tahun.⁶ Pada tahun 1050-1222, secara umum Madura termasuk wilayah kekuasaan kerajaan Kediri dan berlanjut di bawah kekuasaan Singosari tahun 1222-1292. Setelah itu, Madura menjadi wilayah kekuasaan Majapahit seiring dengan keberhasilan aneksasi kerajaan tersebut, tepatnya pada tahun 1294-1527. Kerajaan Majapahit adalah pengikut agama Hindu. Pada saat itu, Pamekasan sebagai tata pemerintahan yang teratur belum dikenal, baik dalam kidung-kidung kuno pulau Jawa maupun prasasti-prasasti.⁷ Pamekasan baru dikenal sebagai sebuah wilayah dengan tata pemerintahan yang mandiri, pada masa kekuasaan Ronggosukowati tahun 1530-1616. Karena itu, Ronggosukowati sering dijuluki sebagai pendiri kota Pamekasan.⁸

⁵ Ibid., 342.

⁶ Huub de Jonge, *Madura Dalam Empat Zaman; Pedagang, Perkembangan Ekonomi dan Islam: Suatu Studi Antropologi Ekonomi* (Jakarta: Gramedia, 1989), 45.

⁷ Kutwa, dkk, *Pamekasan dalam Sejarah*, 39-40. Lihat juga, Moh. Mahfud, *Menyongsong Percepatan Pembangunan Madura* (Bangkalan: t.p., 2009), 1.

⁸ Adrisijanti, dkk, *Ensiklopedi Pamekasan*, 337.

Pada awalnya, kota Pamekasan adalah bagian dari Madura yang tidak berdiri sendiri. Bersama dengan Sumenep, Pamekasan sering disebut dengan Madura timur, sedangkan Bangkalan dan Sampang dikenal dengan sebutan Madura barat. Di tangan Ronggosukowati, Pamekasan berdiri sebagai daerah yang mandiri dan setara dengan ibukota kerajaan.⁹ Keberhasilan Ronggosukowati ini, bersamaan dengan kondisi politik Majapahit yang mulai memasuki masa kemunduran, sehingga tidak mampu mengendalikan beberapa wilayah dan kerajaan yang berada di bawah kekuasaannya. Di Madura, kerajaan-kerajaan kecil yang ada tidak mau diperintah oleh selain Majapahit atau keturunannya. Oleh karena itu, Madura menjadi wilayah yang vakum dari penguasaan kerajaan besar yang ada di Jawa. Pada saat itulah akhirnya Ronggosukowati memilih untuk menyatakan Pamekasan sebagai kerajaan mandiri.

Dalam rangka *establishment* politik dan kekuasaan, Ronggosukowati kemudian melaksanakan upaya luar biasa yang belum pernah terjadi sebelumnya, dalam rangka memajukan Pamekasan sebagai wilayah kerajaan yang mandiri. Di antara upaya dimaksud adalah membangun Masjid Rato,¹⁰ sebagai wujud komitmennya sebagai raja Pamekasan yang pertama kali memeluk Islam.¹¹ Ronggosukowati juga menjadikan perkampungan di samping masjid Rato untuk para petugas yang memelihara masjid. Di

⁹ Kutwa, dkk, *Pamekasan dalam Sejarah*, 73.

¹⁰ Masjid Rato adalah sebutan untuk masjid yang didirikan oleh raja yaitu Raja Ronggosukowati. Masjid Rato berarti masjid Raja. Ibid., 215.

¹¹ Ibid.

dekat masjid dibangun pula sebuah tempat untuk mengajarkan ilmu agama Islam.

Islam mulai dikenal di Madura sejak runtuhnya Majapahit dan mulainya kekuasaan kerajaan Demak. Bersamaan dengan kekuasaan Demak, dakwah walisongo memasuki pulau garam tersebut. Pada saat itu, Sunan Giri mengutus ahli agama ke Madura untuk mengajarkan Islam di lingkungan keraton yang berada di Madura.¹² Dari sini Islam mulai dikenal di lingkungan keraton di Madura, sedangkan di kalangan masyarakat Islam sudah dipelajari lebih dulu dibanding dengan lingkungan pemerintahan.

Bersamaan dengan kehancuran Majapahit, di bawah Sultan Agung kesultanan Mataram berhasil menguasai seluruh kerajaan Islam di pulau Jawa. Keberhasilan ini membuat Sultan Agung berambisi untuk menguasai Madura. Mendengar keinginan Mataram, kerajaan-kerajaan kecil di Madura seperti Sumenep, Jember, dan Arosbaya (Bangkalan sekarang) bersepakat melakukan perlawanan terhadap serangan Mataram pada tahun 1623. Perlawanan kerajaan-kerajaan di Madura tersebut berhasil mengalahkan serangan Mataram di bawah pimpinan Pangeran Sudjo-

¹² Abd. Halim Soebahar, "Pondok Pesantren di Madura: Studi Tentang Proses Transformasi Kepemimpinan Akhir Abad XX" (Disertasi—UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2008), 38. Terdapat dua pandangan tentang sejarah masuknya Islam di Pamekasan. Pertama, Islam masuk melalui proses elite-aristokrat. Dalam hal ini Islam di bawa oleh Kandruwun, salah seorang keluarga saudara seibu dengan sultan Trenggana dari Demak. Kedua, proses islamisasi di Madura, termasuk Pamekasan dilakukan oleh Sunan Giri.

nopuro dan Pangeran Slorong.¹³ Merasa dipermalukan, setahun kemudian Mataram menyerang kembali Madura pada tahun 1624 dan berhasil menaklukkan Madura. Beberapa pejabat kerajaan Pamekasan meninggal pada peristiwa tersebut, termasuk Ronggosukowati.¹⁴

Sikap beberapa petinggi Mataram yang berhasil menguasai Madura, terutama pengganti Sultan Agung, melakukan eksploitasi terhadap rakyat Madura. Penguasaan Mataram atas Madura tidak ubahnya dengan “penjajahan” kerajaan-kerajaan terdahulu, sehingga menyebabkan warga Madura melakukan perlawanan dengan mengangkat senjata. Di bawah pimpinan Trunojoyo, masyarakat Madura berusaha melepaskan diri dari kekuasaan Mataram, dan berhasil mengusirnya yang pada saat itu, Mataram di bawah kekuasaan raja Amangkurat I.¹⁵

Melihat kuatnya perlawanan masyarakat Madura, pengganti Amangkurat I, yaitu Amangkurat II tidak mau dipermalukan. Karena itu, ia meminta bantuan dan bersekutu dengan VOC Belanda. Langkah Amangkurat II ini sungguh bertolak belakang dengan kebijakan politik masa awal pemerintahan Sultan Agung dan Amangkurat I yang membenci Belanda. Sejak bergabung dengan Mataram, VOC Belanda mulai memasuki pulau Madura dan mendapat kompensasi untuk menguasai wilayah Madura Timur, yang diserahkan oleh Mataram pada tahun 1705.¹⁶

¹³ Zainal Fattah, *Sedjarah Tjaranja Pemerintahan di Daerah-Daerah di Kepulauan Madura Dengan Hubungannja* (t.t: t.p, 1951), 96.

¹⁴ Kutwa, dkk, *Pamekasan dalam Sejarah*, 80-81.

¹⁵ Ibid, 86.

¹⁶ Ibid., 93.

Setelah berkuasa, VOC Belanda melakukan eksploitasi kepada rakyat dan meminta kepada para raja-raja di Madura untuk menarik beragam jenis pajak. Dengan kecerdikannya pula, VOC Belanda berhasil membujuk para raja Madura untuk kerjasama. Beberapa raja diberikan fasilitas dan perlindungan sehingga tingkah laku para raja memeras para rakyat menyerupai tindakan para penjajah. Dengan tindakan saling menguntungkan, VOC Belanda juga diberikan perlindungan. Secara perlahan, VOC Belanda di Pamekasan berhasil menguasai Pamekasan yang saat itu dipegang Adikoro I. Lebih dari itu, Belanda juga turut campur dalam menentukan penguasa di Pamekasan sepeninggal Adikoro I, yaitu mengangkat Raden Asral atau Adikoro II sebagai Bupati Pamekasan.¹⁷

Pada tahun 1743, Belanda juga berhasil mengusur keraton Mandilaras, simbol kekuasaan Pamekasan di masa Ronggosukowati, dan memindahkannya ke Bugih kampung Bagandan. Tempat inilah yang secara turun temurun kemudian menjadi tempat tinggal dan berkantornya penguasa Pamekasan hingga saat ini, yang dikenal dengan pendopo kabupaten. Selanjutnya, di tempat bekas keraton Mandilaras, Belanda membuat kompleks perkantoran atau LOJI bagi Residen Belanda yang dikenal dengan gedung Karesidenan. Sejak saat itu, Pamekasan menjadi kota karesidenan di Madura.¹⁸

Menyusul berakhirnya kekuasaan VOC di Indonesia tahun 1799, kekuasaan terhadap Madura berpindah ke Hindia Belanda.

¹⁷ Fattah, *Sedjarah Tjaranja Pemerintahan*, 100.

¹⁸ Kutwa, dkk, *Pamekasan dalam Sejarah*, 93.

Di masa ini kondisi rakyat Pamekasan ini sedikit mengalami perbaikan. Untuk pertama kalinya, Palgunadi diangkat sebagai Bupati Pamekasan yang mandiri dengan kekuasaan yang lebih luas. Kewenangan raja-raja diturunkan setingkat bupati dan tindakan para raja yang memungut pajak kepada rakyat ditiadakan. Masyarakat Pamekasan juga mulai diperkenalkan kepada dunia pendidikan, dengan didirikannya sekolah untuk pribumi.¹⁹

Meskipun sikap Hindia Belanda dirasakan lebih baik dari pada VOC Belanda, penjajahan tetap saja merupakan tindakan eksploitatif. Karena itu, muncul gagasan dari beberapa orang Belanda untuk melakukan politik etis atau balas budi yaitu pada tahun 1901. Kondisi tersebut dimanfaatkan dengan baik oleh beberapa kalangan terdidik di Pamekasan. Salah satunya adalah Muh Tabrani, pimpinan sekolah yang berdiri di Pamekasan tahun 1923. Dalam perjalanannya Tabrani berhasil menumbuhkan sikap nasionalisme di kalangan pemuda Pamekasan. Bahkan, dia berhasil membangun jaringan dengan tokoh nasional semisal Muh Yamin. Tabrani jugalah konseptor satu Nusa, Satu Bangsa dan Satu Bahasa yang merupakan cikal bakal ikrar Sumpah Pemuda.²⁰

Setelah berakhirnya kekuasaan Belanda, sebagaimana wilayah lain di Indonesia, Pamekasan juga pernah hidup di bawah kekuasaan Jepang. Dengan berbekal nasionalisme yang semakin tumbuh dan mulai masuknya organisasi-organisasi anti impe-

¹⁹ Ibid., 105.

²⁰ Ibid., 116.

rialisme ke Pamekasan seperti Sarekat Islam (SI) dan Nahdhatul Ulama (NU), masyarakat Pamekasan melakukan perlawanan terhadap kekejaman Jepang. Hal tersebut ditunjukkan dengan penyerangan terhadap Jepang yang dipimpin oleh Bupati Pamekasan, R.A Abdul Aziz.²¹

Beberapa perlawanan rakyat Pamekasan terhadap Jepang menuai hasilnya pada tanggal 25 September 1945, setelah Jepang secara resmi menyerahkan Pamekasan kepada pemerintah Pamekasan bersamaan dengan kemerdekaan Indonesia yang telah diproklamasikan satu bulan sebelumnya.²² Sejak saat itu, Pamekasan menjadi wilayah yang merdeka dari penguasaan daerah lain sekalipun dalam perjalanannya masih melewati banyak hambatan untuk menjadi Pamekasan seperti sekarang.

Pamekasan saat ini adalah salah satu kabupaten yang ada di Indonesia, dengan peran yang tidak bisa dipisahkan dari tujuan negara Indonesia pada umumnya. Beberapa putera daerah Pamekasan juga memiliki andil besar terhadap negara Indonesia, seperti Wardiman Joyonegoro (mantan Mendiknas), R. Hartono (mantan Panglima TNI) maupun Mahfudz MD (ketua Mahkamah Konstitusi). Tokoh yang terakhir, meskipun lahir di Sumenep, namun dia besar dan menghabiskan sebagian besar usia mudanya di Pamekasan.²³

²¹ Ibid., 140.

²² Mansurnoor, *Islam*, 47.

²³ Adrisijanti, dkk, *Ensiklopedi Pamekasan*, 389.

B. Profil Pamekasan Sebagai Kota Religius

Pamekasan adalah salah satu kota kabupaten yang ada di Pulau Madura. Letaknya yang di tengah, di antara kota-kota lain yang ada di pulau Madura, menjadikan kota tersebut dilintasi setiap orang dari Bangkalan yang hendak ke Sumenep atau sebaliknya. Kota Pamekasan berjarak 125 km dari Surabaya, ibukota propinsi Jawa Timur.²⁴ Sejak dibangunnya jembatan Suramadu yang menghubungkan kota Surabaya dengan pulau Madura, kota Pamekasan dapat ditempuh sekitar 2-3 jam dari kota Surabaya.

Kabupaten Pamekasan adalah bagian dari Propinsi Jawa Timur yang memiliki 13 kecamatan, yaitu Pamekasan, Proppo, Tlanakan, Galis, Pademawu, Larangan, Pegantenan, Palengaan, Pakong, Kadur, Waru, Batumarmar, dan Pasean. Daerah dengan luas 81.052 ha ini, memiliki ketinggian antara 6 m untuk wilayah yang rendah dan 350 m dari permukaan laut untuk wilayah perbukitan.

Secara umum, kondisi ekologi Pamekasan menyerupai tiga wilayah lain di Madura sebagai lahan yang tandus. Wilayah Madura dikenal sebagai daerah yang banyak dipenuhi oleh bukit-bukti kapur, yang merupakan kelanjutan dari pegunungan kapur yang terletak di Utara dan Selatan Lembah Solo. Sementara itu, di bagian Timur dan Tenggara Madura bukit-bukit keras berderet dalam bentuk pulau-pulau dan karang di laut.²⁵

²⁴ Ibid., 19

²⁵ Huub de Jonge, *Madura dalam Empat Zaman*, 6.

Di tengah kondisi alam yang tandus, Pamekasan bersama Sumenep –atau disebut dengan Madura Timur- dikenal sebagai daerah produsen tembakau yang besar sejak masa kolonial.²⁶ Saat ini Pamekasan dikenal sebagai penghasil tembakau dan menjadi pemasok beberapa perusahaan rokok besar yang ada di Jawa seperti Gudang Garam di Kediri dan Bentoel di Malang.²⁷

Dalam catatan dinas kehutanan dan perkebunan Kabupaten Pamekasan, pada tahun 2009 tanaman tembakau menghasilkan produksi 16.384 ton dengan luas lahan 29.044 ha. Jumlah produksi ini jauh melebihi produksi tanaman lain seperti jahe yang hanya mencapai 40 ton.²⁸ Karena itu, tidak mengherankan apabila para pengusaha tembakau atau *juragan* ikut terlibat dalam setiap dinamika Pamekasan, tidak terkecuali aktivitas politik.

1. Demografi Penduduk.

Dalam data statistik tahun 2009, jumlah penduduk yang mendiami Pamekasan mencapai 851.690 orang, sebuah wilayah yang memiliki tingkat kependudukan padat. Rata-rata perbandingan luas wilayah dan jumlah penduduk, adalah setiap kilometer dihuni oleh sekitar seribu orang. Khusus untuk kecamatan Pamekasan tingkat kepadatan penduduk mencapai 3000 jiwa/km^{2.29} Kondisi ini lebih padat dari daerah lain di Madura seperti Sumenep, Sampang, dan Bangkalan. Pada tahun

²⁶ Ibid., 151.

²⁷ Ibid., 180. Lihat juga MG Retno Setyowati, “Kabupaten Pamekasan” dalam <http://www.unisosdem.org/otonomi/oto-jatim130301.htm> (23 Desember 2011), 2.

²⁸ Badan Pusat Statistik Pamekasan, *Kabupaten Pamekasan*, 189.

²⁹ Ibid., 95.

2000, jika di Pamekasan kepadatan penduduknya mencapai 851 jiwa/km² maka di Sumenep hanya 483 jiwa/km², Sampang 580 jiwa/km² dan Bangkalan mencapai 605 jiwa/km².³⁰

Sebagaimana penduduk Madura pada umumnya, penduduk Pemekasan memiliki karakter terbuka dan sederhana meskipun sering juga dilekatkan dengan sikap negatif seperti keras, kasar, mudah tersinggung, suka membunuh maupun pendendam.³¹ Di samping itu, orang Madura secara umum dicitrakan dengan wataknya yang beringas, tidak takut kesulitan meskipun juga dikenal sebagai pekerja yang ulet, tabah dan tidak malu untuk bekerja apapun. Di wilayah yang baru, mereka rela untuk menjadi pengayuh becak, kuli bangunan, pencari rongsokan (besi tua), maupun penjaja *rombengan*. Semua karakter tersebut selalu dikaitkan dengan kondisi ekologi yang telah membentuknya. Wataknya yang keras, pembela harga diri dan pemberani, juga terkait erat dengan kebiasaannya melakukan karapan sapi. Sikapnya yang pantang menyerah, pekerja ulet, perantau, dan berhemat adalah bentukan dari kondisi alam yang tandus untuk ditanami sementara mata pencaharian mereka adalah di bidang pertanian.³²

Di samping pencitraan karakter, masyarakat Madura juga memiliki kekhususan dalam hal beragama. Mereka dikenal

³⁰ Jawa Timur dalam Angka 2000 (Surabaya: BPS Propinsi Jawa Timur, 2001), 54.

³¹ A. Sulaiman Sadik, "Revitalisasi Semangat *Bhuppa' Bhubhu' Ghuru Rato* Dalam Melihat Madura Ke Depan", *Karsa*, XI (April 2007), 1. Lihat juga Huub de Jonge, *Garam, Kekerasan*, 68.

³² Rifa'i, *Manusia Madura*, 16.

sebagai penganut Islam yang fanatik meskipun tidak pandai membaca huruf Arab *gundul* (tanpa harakat).³³ Mereka juga dikenal sebagai orang yang memiliki tingkat religiusitas tinggi sekalipun tindakannya tidak selalu mencerminkan nilai-nilai normatif ajaran agamanya.³⁴ Fanatisme orang Madura dalam memeluk agama Islam, sejajar dengan keislaman orang Aceh dan Minang di Sumatera, Sunda di Jawa, dan Bugis di Sulawesi.³⁵

Ketaatan masyarakat Madura dalam memeluk agama Islam, juga ditunjukkan dengan simbol-simbol yang identik dengan ciri atau tradisi yang ada dalam Islam. Banyaknya jumlah masjid yang dibangun dengan megah, ketaatan, dan penghormatan yang sangat tinggi kepada sosok kiai adalah di antara buktinya. Di samping itu, keterkaitan Islam dengan orang Madura dapat dilihat dari bahasa Madura yang banyak mengadopsi dan sudah menyerap ratusan kosa kata bahasa Arab.³⁶

Di Madura, Islam tidak sekedar dijadikan sebagai referensi bagi tata cara hidup bermasyarakat, melainkan sudah menyatu sebagai penanda etnik Madura. Dalam pandangan antropologis, antara Islam dan Madura merupakan kesatuan yang tidak dipisahkan. Keduanya menjadi penanda identitas yang saling melengkapi dan tidak bisa dipisahkan. Artinya, apabila seorang

³³ Ibid.

³⁴ Taufiqurrahman, *Islam dan Budaya Madura* (Bandung: Direktorat Pendidikan Tinggi Islam Departemen Agama RI, 2006), 2.

³⁵ Rifa'i, *Manusia Madura*, 42.

³⁶ Ibid., 43.

Madura tidak memeluk Islam maka orang tersebut tidak bisa disebut sebagai orang Madura.³⁷

Citra terhadap pulau Madura sebagai wilayah dengan mayoritas penduduk muslim juga berlaku di Pamekasan. Di wilayah ini, terdapat beberapa pesantren besar yang memiliki pengaruh cukup luas dan secara keseluruhan diperkirakan terdapat sekitar 100 lebih pesantren yang tersebar di tiga belas kecamatan di Kabupaten Pamekasan.³⁸ Di Pamekasan, pesantren menjadi lembaga penting yang memiliki banyak dukungan dari massa yang fanatik. Ketokohan seorang kiai, salah satunya juga diukur dari pesantren yang dimilikinya.

Menurut data statistik yang disusun oleh Badan Pusat Statistik (BPS) Pamekasan pada tahun 2009, jumlah pesantren di daerah ini sudah mencapai 513 pondok pesantren, yang tersebar hampir merata di seluruh wilayah Pamekasan. Pondok pesantren terbanyak berada di dua kecamatan, yaitu Palengaan dengan 84 pesantren dan Pegantenan dengan jumlah pesantren mencapai 83 buah.³⁹ Secara umum Madura memang memiliki banyak pesantren, sehingga dikenal dengan sebutan pulau seribu pesantren.⁴⁰

³⁷Subahianto dkk, *Tantangan Industrialisasi Madura: Membentur Kultur, Menjunjung Leluhur* (Malang: Bayumedia, 2004), 54.

³⁸ Adrisijanti, dkk, *Ensiklopedi Pamekasan*, 270.

³⁹ Badan Pusat Statistik Kabupaten Pamekasan, *Kabupaten Pamekasan*, 151.

⁴⁰ Huub de Jonge, "Perkembangan Ekonomi dan Islamisasi di Madura" dalam *Agama Kebudayaan dan Ekonomi: Studi-Studi Interdisipliner tentang Masyarakat Madura*, ed. Huub de Jonge (Jakarta: Rajawali Press, 1989), 88.

Di samping pondok pesantren, ketaatan beragama orang Pamekasan juga ditandai dengan banyaknya lembaga pendidikan Madrasah Diniyah, yaitu lembaga pendidikan yang menggunakan sistem pengajaran seperti sekolah pada umumnya namun hanya mengajarkan materi keagamaan seperti fiqh, tauhid, Bahasa Arab, dan kitab kuning. Lembaga pendidikan tersebut tidak hanya diperuntukkan bagi anak-anak melainkan juga orang dewasa. Di tahun 2009, terdapat 81.497 orang yang mencari ilmu di lembaga Madrasah Diniyah.⁴¹

Mengukuhkan citra Pamekasan sebagai daerah Islam, juga terlihat dari jumlah penduduk yang mayoritas memeluk agama Islam. Dari jumlah penduduk 726.908 yang telah menunjukkan identitas agamanya, 99% atau 725.621 di antaranya beragama Islam. Selebihnya, 1% terdiri dari penganut agama-agama lain yang meliputi Kristen, Katolik, Hindu, dan Budha.⁴² Di bandingkan daerah-daerah lain di luar Madura, jumlah statistik penduduk menurut agama seperti di atas memiliki akurasi yang lebih tinggi dengan kenyataan di lapangan. Perbedaan besar antara umat Islam yang taat dengan orang Islam statistik (terdata di kependudukan) yang umumnya diterapkan di beberapa daerah di Indonesia tidak berlaku di Madura, karena mereka dikenal sebagai orang yang taat menjalankan agamanya yaitu Islam.⁴³

Sejak kecil anak-anak Madura sudah dikenalkan dengan pendidikan agama oleh orang tuanya. Setiap hari mereka sekolah

⁴¹ Badan Pusat Statistik Kabupaten Pamekasan, *Kabupaten Pamekasan*, 151.

⁴² Ibid., 145.

⁴³ Rifa'i, *Manusia Madura*, 164.

di pendidikan umum sedangkan sore harinya sekolah di Madrasah Diniyah. Malam harinya, setelah waktu maghrib, mereka harus mengaji di mushalla atau masjid. Keberadaan masjid dan mushalla yang sangat banyak, menjadi pendukung bagi keberhasilan pendidikan agama tersebut. Pada tahun 2009 di Pamekasan tercatat ada 1.022 masjid dan 4.923 mushalla.⁴⁴ Beberapa orang Pamekasan yang dulunya menuntut ilmu dari mushalla atau langgar di kampungnya dan tidak *mondok* (mencari ilmu agama) di tempat lain yang berada di luar daerah, juga dapat menjadi ulama atau kiai.⁴⁵ Hal ini disebabkan oleh banyaknya masjid dan mushalla yang mengajarkan ilmu agama meskipun tidak memiliki santri menetap layaknya pondok pesantren.

Banyaknya mushalla di Pamekasan, juga disebabkan oleh kultur pola pemukiman yang dikenal dengan pemukiman *taneyan lanjhang*. Artinya, pemukiman terdiri dari beberapa rumah yang dibangun secara berderet dari Barat ke Timur menghadap ke Selatan. Model pemukiman ini dicirikan dengan halaman yang panjang dan biasanya dimiliki oleh keluarga yang secara ekonomi mampu. *Taneyan lanjhang* dibangun oleh keluarga yang memiliki banyak anak perempuan, sehingga jumlah deretan rumah sesuai dengan jumlah anak perempuannya. Di setiap pemukiman, terdapat sebuah mushalla di sebelah barat, yang berfungsi tidak

⁴⁴ Badan Pusat Statistik Kabupaten Pamekasan, *Kabupaten Pamekasan*, 147.

⁴⁵ Iik Arifin Mansurnoor, *Islam: in An Indonesian World Ulama of Umara* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1990), 212.

saja sebagai tempat ibadah tetapi secara kultural juga berfungsi sebagai tempat untuk menerima tamu laki-laki.⁴⁶

Bagi masyarakat Madura, menerima tamu dengan mempersilakannya ke ruang tamu dianggap tidak etis, kecuali tamu tersebut masih memiliki hubungan keluarga. Apabila tamunya terdiri dari laki-laki dan perempuan, maka hanya tamu perempuanlah yang dipersilakan masuk ke ruang tamu dengan ditemui oleh anggota keluarga yang perempuan. Tradisi tersebut dimaksudkan untuk memberikan proteksi dan keselamatan perempuan.⁴⁷ Dalam konteks pemukiman *taneyan lanjhang*, masjid atau mushalla adalah bagian dari kehidupan mereka sehari-hari.

2. Pendidikan

Dari aspek pendidikan, Pamekasan memiliki perhatian yang cukup tinggi khususnya dalam bidang pendidikan Islam. Hal ini dapat dilihat dari adanya beberapa pesantren dan sekolah agama baik formal maupun informal. Untuk sekolah terdapat Madrasah Ibtidaiyah, Madrasah Tsanawiyah dan Madrasah Aliyah. Sementara itu, di antara contoh pesantren terdapat Pondok Pesantren (PP) "Al-Hamidi" dan "Darul Islam" di Banyuwangi, dan pesantren "Mambaul Ulum" di Bata-Bata yang berafiliasi dengan ormas SI. Di samping itu, terdapat juga pesantren besar lainnya di Panyeppe dan pesantren di Bettet yang berafiliasi dengan ormas NU.⁴⁸

⁴⁶ Latief Wiyata, *Carok: Konflik Kekerasan dan Harga Diri Orang Madura* (Yogyakarta: LKIS, 2002), 44 .

⁴⁷ Ibid., 46-47. Lihat pula Huub de Jonge, *Madura Empat Zaman*.

⁴⁸ Sulaisi, "Perilaku Memilih Masyarakat Kecamatan Tlanakan Kabupaten Pamekasan Dalam Pemilihan Bupati Pamekasan Tahun 2008" (Tesis—Universitas Indonesia, Jakarta, 2011), 7.

Banyaknya lembaga pendidikan formal dan pesantren tersebut, belum mampu menghilangkan kesan terhadap orang Madura, termasuk Pamekasan, yang secara umum dianggap berpendidikan rendah. Artinya, jumlah masyarakat yang berpendidikan tinggi belum sebanding dengan jumlah penduduk yang ada. Pernyataan ini ada benarnya apabila didasarkan kepada data di Dinas Pendidikan Pamekasan yang menunjukkan lulusan SD mencapai 245.063 orang, separuh jumlah keseluruhan anak yang menempuh pendidikan. Jumlah terbanyak berikutnya, disusul oleh anak-anak yang tidak tamat SD sebanyak 194.537 orang.⁴⁹

Memperkuat data di atas, Hendro Suroyo Sudagung, seperti dikutip Rifai, dalam penelitiannya menjelaskan bahwa penduduk Madura yang melakukan transmigrasi ke Kalimantan Barat adalah mereka yang memiliki pendidikan rendah bahkan tidak tamat sekolah. Kondisi itulah yang menyebabkan mereka bekerja pada bidang pekerjaan yang tidak memerlukan keterampilan khusus kecuali hanya bermodalkan kerja keras dan keuletan. Begitu pula kesuksesan mereka, juga tidak bergantung kepada kompetensi yang dimiliki karena tidak memiliki ketrampilan tertentu.⁵⁰

Tingginya jumlah anak lulusan SD salah satunya disebabkan oleh kultur masyarakat Madura yang lebih mengarahkan anak-anaknya untuk menuntut ilmu di pesantren dari pada di lembaga pendidikan formal. Di Madura, hampir setiap orang pernah menempuh pendidikan di pondok meskipun tidak mengenal

⁴⁹ Dinas Pendidikan <http://pembangunanpamekasan.info/> 112_Data-Kondisi-Demografis.gc. (30 April 2012).

⁵⁰ Rifa'i, *Manusia Madura*, 162.

pendidikan formal. Oleh karena itu, tidak sedikit masyarakat yang bisa membaca tulisan Arab tetapi tidak bisa membaca tulisan latin.⁵¹

Antusiasme masyarakat kepada pesantren juga didorong oleh langkah beberapa pesantren modern yang telah memasukkan pelajaran umum menjadi bagian dari kurikulumnya.⁵² Karena itu anak-anak cukup menamatkan SD atau bahkan tidak tamat, yang penting belajar ilmu agama di pesantren atau di Madrasah Diniyah. Oleh karena itu, citra terhadap masyarakat Madura yang berpendidikan rendah lebih tepat ditujukan kepada pendidikan formal yang terkait dengan lapangan pekerjaan. Sementara itu, untuk pendidikan non-formal masyarakat memiliki kepedulian yang tinggi. Hal ini bisa dilihat dari jumlah anak-anak yang menuntut ilmu di Madrasah Diniyah yang mencapai 81.497 orang.⁵³

3. Pekerjaan

Secara umum penduduk Pamekasan bekerja sebagai petani, seperti penduduk daerah lain di Madura. Meskipun lahan pertanian dan kondisi tanahnya tidak subur sebagaimana di Jawa, pertanian tetap menjadi tumpuan kehidupan mereka. Di Pamekasan, lahan pertanian yang bisa ditanami padi sebagian besar berada di Kecamatan Tlanakan, Pamekasan, Pademawu, Galis, Larangan, Proppo, Pakong, Pegantenan dan Palengaan. Adapun

⁵¹ Subahariantio dkk, *Tantangan Industrialisasi Madura*, 34.

⁵² Rifai, *Manusia Madura*, 374.

⁵³ Badan Pusat Statistik Kabupaten Pamekasan, *Kabupaten Pamekasan*, 151.

kawasan tegalan berada di Kecamatan Kadur, Waru, Batumarmar dan Pasean.⁵⁴

Selain pertanian, sumber ekonomi penduduk Pamekasan juga bertumpu pada sektor peternakan, terutama peternakan sapi potong dan beberapa di antaranya untuk keperluan aduan yaitu lomba karapan sapi. Untuk sapi potong, meskipun pengelolannya masih bersifat individual dan tersebar di beberapa daerah, pemasarannya sudah masuk hingga Pulau Jawa. Di samping ternak sapi potong, ada juga jenis ternak lain seperti ayam, kambing dan domba.⁵⁵

Di samping itu, sebagian besar penduduk Madura, termasuk Pamekasan, bekerja di sektor informal yang tidak memerlukan sejumlah keterampilan tinggi seperti berdagang eceran, buruh tani dan bekerja kasar di bidang jasa. Hal tersebut salah satunya disebabkan oleh rendahnya pendidikan formal yang dimiliki.⁵⁶ Di antara mereka banyak juga yang bekerja di dunia industri, seperti pembuatan batik, garam, anyaman, industri kerupuk dan industri genting. Secara keseluruhan jumlah mereka hampir mencapai 20.000 orang.⁵⁷

Banyaknya penduduk Pamekasan yang bekerja di sektor informal menjadikan mereka pribadi yang memiliki semangat kerja tinggi, mampu mengatasi kesulitan dan hambatan hidup dan tidak kenal lelah. Mereka rela bekerja di luar daerah (me-

⁵⁴ Adrisijanti, dkk, *Ensiklopedi Pamekasan*, 23

⁵⁵ Ibid., 24.

⁵⁶ Rifai, *Manusia Madura*, 171.

⁵⁷ Badan Pusat Statistik Kabupaten Pamekasan, *Kabupaten Pamekasan*, 213-219.

rantau) demi meningkatkan kesejahteraan ekonomi keluarga. Di tengah semangat kerja kerasnya, mereka juga dikenal rajin menabung, tidak saja untuk menyiapkan masa tuanya tetapi juga dimaksudkan untuk bekal naik haji. Dorongan untuk melaksanakan rukun Islam kelima ini tampak semakin kuat ketika masyarakat Madura memberikan penghargaan status sosial dan penghormatan yang tinggi kepada seseorang yang sudah melaksanakan ibadah haji.⁵⁸ Kuatnya semangat naik haji ini pula, maka wajar misalnya jika pada tahun 2009 saja jumlah jamaah haji di Pamekasan mencapai 1.085 orang.⁵⁹

4. Afiliasi Politik

Ketika jumlah partai marak di Indonesia yaitu pada tahun 1950-an, beberapa partai besar telah memiliki cabang di Pamekasan, seperti NU, PSII, Masyumi, dan PNI. Apabila diklasifikasi, secara umum partai-partai tersebut dapat dibedakan atas partai Islam (*Islamic Party*) yang diwakili NU, Masyumi dan PSII, dan partai pemerintah (*Bureaucratic Party*) yang diwakili PNI. Akan tetapi sejak terjadi peleburan partai NU, Masyumi dan PSII ke dalam PPP pada tahun 1973 karena kebijakan pembatasan jumlah partai, terdapat dua partai besar yang bersaing di Madura, yaitu PPP dan Golkar yang menggantikan posisi PNI.⁶⁰

Dengan menggunakan "mesin" pemerintah, Golkar mencari dukungan masa sebesar mungkin melalui birokrasi yang ada,

⁵⁸ Rifai, *Manusia Madura*, 171.

⁵⁹ Badan Pusat Statistik Kabupaten Pamekasan, *Kabupaten Pamekasan*, 160.

⁶⁰ Mansurnoor, *Islam*, 118.

salah satunya dengan mewajibkan pegawai negeri untuk memilih Golkar. Sementara itu, PPP membangun dukungan basis masa melalui cara-cara kultural yang dilakukan oleh para kiai dengan jaringan yang dimiliki dan tokoh masyarakat.⁶¹ Karena itu, meskipun tidak sangat tampak, PPP dalam pemilu selalu mendapat simpati dan dukungan masyarakat Madura. Bahkan di setiap momen Pemilihan Umum (Pemilu), PPP belum pernah kalah di Kabupaten Pamekasan.

Pada Pemilu 1977 dan 1982, cara penggalangan massa yang dilakukan para kiai dan tokoh masyarakat cukup efektif. Hal ini karena, bagi masyarakat Madura memilih partai lebih didasarkan kepada ajakan orang yang mereka percaya dan kagumi.⁶² Besarnya jumlah anggota masyarakat yang memiliki tingkat pendidikan rendah, menjadikan mereka tidak memahami dan kurang peduli terhadap manfaat pemilihan umum yang mereka ikuti. Mereka lebih meyakini bahwa perubahan nasib atau kesejahteraan mereka tidak ada hubungannya dengan Pemilu.

Pilihan masyarakat Pamekasan untuk berafiliasi dengan Partai Persatuan Pembangunan (PPP), didorong oleh beberapa alasan, di antaranya PPP dianggap sebagai partai yang bisa memperjuangkan aspirasi umat Islam dan memiliki misi yang sama dengan dunia pondok pesantren.⁶³ PPP juga diyakini sebagai sebuah partai yang memiliki komitmen kuat untuk memperjuangkan nilai-nilai Islam dalam kehidupan bermasyarakat. Bahkan di awal reformasi, partai ini bersuara keras untuk

⁶¹ Ibid., 119.

⁶² Ibid., 120.

⁶³ Ibid.

memperjuangkan kembalinya Piagam Jakarta ke dalam UUD 1945 pada sidang umum MPR. Kuatnya antusiasme masyarakat Pamekasan terhadap PPP, dapat dilihat dari kemenangan partai ini di setiap pemilihan umum. Hal ini berbeda dengan daerah lain di pulau garam, seperti Kabupaten Sampang, meskipun mereka juga memiliki kecenderungan kepada PPP.⁶⁴

C. Dinamika Sosial Keagamaan di Pamekasan

Dibandingkan dengan kabupaten-kabupaten di luar Madura, Pamekasan memiliki penduduk dengan model keberagaman yang homogen yaitu Islam. Keberadaan beberapa pondok pesantren terkenal di Pamekasan dan jumlahnya yang cukup banyak memperkuat citra daerah ini sebagai daerah basis Islam.

Di samping itu, banyaknya jumlah masjid dan nuansa keberagaman di Pamekasan tampak menonjol dibandingkan kota sekitarnya, paling tidak dari simbol-simbol keagamaan yang ada. Pemasangan lafadz *Asma al-Husna* yang berjejer di sepanjang jalan memasuki kota Pamekasan dan banyaknya motto yang berbunyi "Kota Pamekasan Gerbangsalam" adalah beberapa contoh dinamika keberagamaannya. Tidak hanya itu, beberapa himbauan moral yang dilakukan oleh Lembaga Pengkajian dan Penerapan Syariat Islam (LP2SI) juga dapat dijumpai di hampir seluruh hotel dan penginapan di kota tersebut.

Di Hotel Asri yang terletak di kota Pamekasan misalnya, setiap tamu laki-laki dan perempuan yang menginap harus dapat

⁶⁴ Moch. Nurhasim, ed. *Konflik Antar Elite Politik Lokal: Dalam Pemilihan Kepala Daerah* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), 45.

menunjukkan kartu keluarga (KK) atau Kartu Tanda Penduduk (KTP) dengan alamat yang sama, yang menunjukkan keduanya adalah suami isteri. Begitu pula dengan jam kunjung tamu yang bermaksud menemui seseorang yang menginap di hotel tersebut, juga dilarang melebihi jam 10.00 malam.⁶⁵

Di samping itu, pada awal dideklarasikannya Gerbangsalam, di lingkungan Pemerintah Daerah Pamekasan diberlakukan apel pagi setiap hari Selasa jam 07.00 dengan mengundang para tokoh agama atau kiai secara bergantian untuk memberikan ceramah (*tauksiyah*) selama 10 menit.⁶⁶ Gerakan ini, akhirnya memang tidak berjalan mulus karena ada kelompok yang tidak menyetujuinya. Beberapa tuduhan dialamatkan kepada para tokoh agama dan kiai, bahwa gerakan itu adalah *ajang* untuk mencari keuntungan materi atau ekonomi.⁶⁷

Secara rinci gambaran dinamika sosial keagamaan di Pamekasan dapat dicermati dalam beberapa aspek berikut :

1. Peran Kiai di Pamekasan

Dalam sejarah perkembangan Indonesia, kiai memiliki peran yang sangat signifikan baik dalam skala lokal maupun nasional. Di masa pra kemerdekaan misalnya, peran para kiai dalam konteks perlawanan terhadap penjajah sempat membuat panik orang-orang Belanda. Hal ini terlihat dari upaya pemerintah Belanda yang mengontrol jumlah jamaah haji Indonesia, karena takut para jamaah ini membuat gerakan di Mekah sewaktu

⁶⁵ Dikutip dari lembar tata tertib “Hotel Asri” Pamekasan.

⁶⁶ Alwi Bik, *Wawancara*, Pamekasan, 04 Desember 2011.

⁶⁷ Abdul Ghaffar, *Wawancara*, Pamekasan, 27 Desember 2011.

melaksanakan ibadah haji.⁶⁸ Ketakutan Belanda tersebut didasarkan kepada kesaksian Snouck Hurgronje yang pernah berkunjung ke Mekah untuk mempelajari Islam. Saat itu, Hurgronje melihat perkumpulan masyarakat Jawa di Mekah, yang ditengarai memiliki hubungan dengan *pan-islamisme*.⁶⁹ Karenanya, kiai atau ulama adalah aset yang selalu dipertimbangkan dalam perjalanan panjang negara ini.

Di pulau Madura, kiai memiliki peran yang sangat dominan. Dalam sejarah perkembangan Pamekasan, kiai selalu terlibat dalam pengelolaan daerah dan memiliki peran penting di lingkungan pemerintahan. Pada masa Ronggosukowati misalnya, seorang ulama bernama Kiai Umro yang merupakan keturunan Kiai Zubeir, pendiri pondok pesantren Sumberanyar, adalah guru yang mengajarkan agama kepada Ronggosukowati. Karenanya dia dikenal dengan sebutan *Ke Rato*, yang berarti kiainya Raja. Begitu pula di masa pemerintahan Pangeran Bonorogo, ayah Ronggosukowati, Kiai Zuber adalah guru agama di lingkungan keraton.⁷⁰

Dalam konteks sekarang, di antara wujud peran kiai dalam birokrasi pemerintahan adalah proses Pemilukada yang selalu dimenangkan oleh calon yang memiliki akses yang baik dengan para kiai.⁷¹ Fenomena tersebut dapat dimaklumi, karena kiai di Pamekasan memiliki kemampuan menggerakkan massa yang

⁶⁸ Aksin Wijaya, *Menusantarkan Islam: Menelusuri Jejak Pergumulan Islam Yang Tak Kunjung Usai di Nusantara* (Ponorogo: STAIN Po Press, 2011). 116. Lihat juga, Aqib Suminto, *Politik Islam Hindia Belanda* (Jakarta: LP3ES, 1985), 3

⁶⁹ Ibid., 116

⁷⁰ Adrisijanti, dkk, *Ensiklopedi Pamekasan*, 60.

⁷¹ Sulaisi, *Perilaku Memilih Masyarakat*, 9.

besar, baik dari para santri maupun kelompok masyarakat yang memiliki ikatan keagamaan dengan kiai atau pesantren tersebut. Apabila hasil penelitian Clifford Geertz menyebut kiai sebagai makelar budaya (*cultural broker*), untuk konteks ini kiai juga terlibat sebagai makelar politik (*political broker*).

Menjelang Pemilukada di Pamekasan tahun 2008 misalnya, beberapa kiai mencari peluang-peluang politik untuk memberikan dukungannya. Untuk menghindari kesan "negatif", dukungan kiai diberikan dengan cara memanggil elite politik atau salah satu kandidat ke kediamannya. Kandidat tersebut harus rela meluangkan waktu untuk memenuhi undangan kiai meskipun sudah larut malam, yaitu pukul 23.00 dan berakhir pukul 02.00 dini hari.⁷²

Kemenangan Kholilurrahman-Kadarisman (pasangan Bupati Wakil Bupati sekarang) diyakini karena adanya dukungan kiai yang memiliki pondok pesantren di tiga daerah, yaitu kiai Bata-Bata, Kiai Panyeppeen, dan Kiai Toronan,⁷³ sehingga mampu berkompetisi dengan calon yang memiliki basis dukungan dari para pemodal kuat (tengkulak) tembakau di Pamekasan.⁷⁴ Terbentuknya LP2SI di Pamekasan yang melahirkan beberapa usulan Perda syariat, juga tidak terlepas dari peran dan kuatnya dukungan para kiai.

Peran kiai yang demikian kuat di pulau garam ini, juga dapat dilihat dari kemenangan calon kepala daerah yang berasal dari

⁷² M. Imam Zamroni, "Agama, Etnis dan Politik Dalam Panggung Kekuasaan: Sebuah Dinamika Politik Tauke dan Kiai di Madura", *El-Harakah*, 10 (Januari-April 2008), 26.

⁷³ Sulaisi, *Perilaku Memilih Masyarakat*, 11.

⁷⁴ M. Imam Zamroni, "Agama, Etnis dan Politik, 27.

kiai, yang berhasil memobilisasi massa di empat kabupaten di Madura. Di Bangkalan, kepala daerah berikut wakilnya dimenangkan oleh kiai yaitu, pasangan K. Fuad Amin dan K. Syafik Rafi'i. Di Sumenep, kepala daerah juga dijabat oleh seorang kiai yaitu K. Ramadhan Siradj. Di Sampang, meskipun bupati tidak dijabat oleh kiai, tetapi wakil bupatinya adalah seorang kiai, yaitu K. Fanan. Demikian juga di Pamekasan, bupati juga dijabat oleh seorang kiai, yaitu kiai Kholilurrahman.⁷⁵

Sebutan kiai bagi para pejabat kepala daerah di wilayah Madura berbeda bila dibandingkan dengan wilayah lain. Kiai yang menjadi pejabat publik di Madura, sebagian besar adalah kiai dalam pengertian seseorang yang memiliki latarbelakang santri, dekat dengan tradisi pesantren dan bahkan ada yang memiliki pesantren. Bupati Bangkalan, K. Fuad Amin adalah keturunan Syekh Khalil yang memiliki tradisi pesantren, begitu pula dengan Bupati Pamekasan, Khalilurrahman, yang menghabiskan masa mudanya di pesantren Tebuireng Jombang dan menjadi pengasuh pesantren.⁷⁶ Mereka bukan sekedar pejabat yang berasal dari keluarga santri atau banyak menggunakan simbol santri, tetapi orang yang menuntut ilmu di pondok pesantren dan menguasai ilmu-ilmu keagamaan.

Kuatnya peran kiai di Pamekasan atau Madura pada umumnya, dikarenakan masyarakat Pamekasan memiliki ketaatan yang luar biasa pada kiai. Masyarakat menempatkan kiai pada level

⁷⁵ Abdurrahman, "Fenomena Kiai dalam Dinamika Politik: Antara Gerakan Moral dan Politik", *Karsa*, 15 (April 2009), 30.

⁷⁶ Sahid, "Formalisasi Syari'at Islam Dalam Konstruksi Kyai NU Struktural Jawa Timur", 235.

setelah orang tua di atas penguasa, sehingga dikenal prinsip *Buppa, Babbu, Guru, dan Rato* (Ayah, Ibu, Guru, dan Pemimpin pemerintahan). Dengan kata lain, ketaatan masyarakat kepada guru atau kiai melebihi ketaatan mereka kepada penguasa.⁷⁷

Di samping itu, peran kiai di Pamekasan juga lebih dinamis akibat posisi kiai yang memiliki otonomi luas dibandingkan beberapa daerah lain di Madura. Setiap kiai di Pamekasan lebih bersifat otonom untuk berhubungan dengan umatnya dan masyarakat luas seperti birokrat dan legislatif.⁷⁸ Hal tersebut berbeda dengan fenomena di Sumenep dan Bangkalan. Di kedua kabupaten tersebut, kiai dapat dikoordinasikan dengan mengadopsi kehendak beberapa tokoh kiai yang lebih senior.⁷⁹

Kesan Pamekasan sebagai kabupaten yang menjunjung peran para ulama juga tampak pada cara pengelolaan pemerintahan daerah ini. Di samping kepala daerah yang seorang kiai, sistem manajemen yang diterapkannya juga berbeda dengan daerah lain. Hal tersebut menggambarkan peran kiai dalam mewarnai dinamika keagamaan di kota Madura yang paling dinamis.

2. Ormas Keagamaan di Pamekasan

Dibandingkan kabupaten lain di Madura, Pamekasan memiliki kelompok keagamaan atau ormas keagamaan yang demikian heterogen. Menurut penuturan ketua LP2SI, setidaknya terdapat enam ormas keagamaan yang eksis hingga kini di Pamekasan, yaitu NU, Muhamadiyah, Sarekat Islam (SI),

⁷⁷ Taufiqurrahman, *Islam dan Budaya Madura*, 3.

⁷⁸ Subaharianto dkk, *Tantangan Industrialisasi Madura*, 56.

⁷⁹ Dwiatmo Hadiyanto, *Wawancara*, Yogyakarta, 24 Desember 2011.

Hidayatullah, Persatuan Islam (Persis) dan Al-Irsyad. Dari keenam ormas tersebut, dua ormas yang cukup dominan di wilayah ini adalah NU dan SI.⁸⁰

Secara historis, SI masuk Madura sebelum tahun 1920-an mendahului masuknya NU yang baru berdiri di Surabaya pada tahun 1926. Di Pamekasan, cabang SI diresmikan pada 9 Pebruari 1914, setahun setelah ormas tersebut masuk di Sampang pada April 1913.⁸¹ Meski demikian, NU yang datang belakangan di Madura, juga mendapat simpati dari masyarakat dan memperoleh pengikut yang demikian banyak. Kesuksesan NU mendapatkan dukungan yang besar, salah satunya disebabkan oleh kegagalan SI mengemban amanat partainya, akibat konflik internal di tingkat pimpinan pusat yang berimplikasi di hampir seluruh cabangnya, termasuk di Pamekasan. Besarnya NU di Pamekasan, juga dipengaruhi oleh proses kelahirannya yang melibatkan tokoh-tokoh di Pamekasan, semisal Kiai As'ad Syamsul Arifin. Meskipun saat berdirinya NU di Pamekasan Kiai As'ad Syamsul Arifin sudah berpindah ke Situbondo, keberadaan NU yang dirintisnya tetap melekat kuat pada hati dan emosi masyarakat Pamekasan.⁸²

Di samping itu, kehadiran NU di Madura bersamaan dengan munculnya resistensi masyarakat terhadap ormas Muhamadiyah yang melakukan reformasi untuk membersihkan tradisi yang bertentangan dengan Islam. Ormas Muhamadiyah yang masuk ke

⁸⁰ Muh Zahid, *Wawancara*, Pamekasan, 04 Desember 2011. Lihat juga Mansurnoor, *Islam*, 120.

⁸¹ Kutwa, dkk, *Pamekasan dalam Sejarah*, 123.

⁸² *Ibid.*, 127.

Madura pada tahun 1920-an tersebut menentang tradisi pra-Islam yang masih berlaku di masyarakat, sehingga ormas ini mendapat perlawanan dari mereka.⁸³ Hal tersebut berbeda dengan NU yang lebih banyak mengakomodasi dan bernegosiasi dengan tradisi yang berkembang di masyarakat, meskipun tetap memiliki tujuan mengembangkan agama Islam. Menurut Huub de Jonge, Muhammadiyah berusaha lebih mewujudkan kebijaksanaan tertentu, sedangkan NU lebih memperjuangkan mentalitas tertentu.⁸⁴

Besarnya kuantitas pendukung NU di Pamekasan yang melebihi SI tidak linier dengan dominasi pengaruh yang dimainkan. SI yang secara historis hadir dan berkembang lebih dulu di Madura, mampu memainkan peran yang cukup signifikan. Di samping itu, SI di Pamekasan berhasil menarik simpati para tokoh dan kiai pesantren yang ternama. Hal tersebut berimplikasi kepada pengaruh yang timbul di masyarakat bahkan hingga kini. Tidak hanya itu, ormas-ormas selain NU dan SI di Pamekasan, sebagian besar memiliki ideologi yang hampir sama dengan SI. Karena itu, sikap moderat dan mempertahankan tradisi keagamaan yang telah membudaya yang ditampilkan NU, bersaing ketat dengan sikap SI yang cenderung puritanistik.⁸⁵

Para tokoh Islam yang berafiliasi kepada ormas yang beragam tersebut, masing-masing memiliki peran yang kuat dalam mewarnai kebijakan pemerintah daerah di Pemekasan, karena tidak ada ormas mayoritas di kota ini. Secara kuantitas, masing-masing

⁸³ Huub de Jonge, *Madura dalam Empat Zaman*, 247.

⁸⁴ *Ibid.*, 248.

⁸⁵ Kutwa, dkk, *Pamekasan dalam Sejarah*, 124.

ormas Islam memiliki jumlah pendukung yang relatif sama sehingga tidak ada warna keberagamaan tertentu atau tunggal. Lebih dari itu, Pamekasan adalah wilayah yang memiliki jumlah ormas Islam paling banyak. Karena itu, dinamika keberagamaan yang ditampilkan masyarakat Pamekasan juga sangat variatif.

Kondisi di atas berbeda dengan kota lain di Madura seperti Sumenep yang didominasi oleh ormas NU, dan Bangkalan yang juga didominasi oleh NU, terutama yang memiliki garis keturunan dengan Kyai Khalil. Ketika sebuah wilayah hanya memiliki ormas yang cenderung homogen, maka dinamika keberagamaanapun juga cenderung stagnan dan tidak dinamis sebagaimana wilayah yang multi-ormas.

3. Pertemuan Ulama-Umara: Sumber Legitimasi Kekuasaan

Sebuah tradisi yang mengiringi semangat penerapan syariat Islam di Pamekasan adalah “pertemuan ulama-umara”. Forum ini diselenggarakan pada malam hari sekitar jam 19.00-24.00 WIB setiap bulan sekali pada minggu kedua. Pertemuan ini telah berlangsung cukup lama, yaitu sejak Pamekasan dipimpin oleh Bupati Dwiatmo periode 1998-2003. Berikutnya tradisi ini dipelihara oleh bupati pengganti Dwiatmo, yaitu Ahmad Syafi'i dan terus berlangsung hingga kini di bawah Bupati Kholilurrahman.

Peserta pertemuan yang hadir rata-rata mengenakan pakaian sarung yang dipadu baju putih lengan panjang, topi putih atau peci hitam dan bersandal. Mereka membawa buku catatan dan tidak lupa memegang rokok, sebuah tradisi yang menjadi “pemandangan” di lingkungan para kiai. Peserta yang hadir dalam forum tersebut adalah para tokoh masyarakat, ulama atau

kiai pesantren, pimpinan ormas, Muspida dan para Kepala Bagian (Kabag) di Pemda Pamekasan. Pertemuan ini diprakarsai oleh pihak Pemerintah Daerah Pamekasan, dipimpin langsung oleh bupati dan secara teknis ditangani oleh Bagian Kesejahteraan Rakyat (Kesra) selaku pelaksana di lapangan.

Sebelum acara dimulai, para undangan dipersilakan makan malam di kantor kabupaten yang disediakan oleh Bagian Urusan Rumah Tangga kabupaten. Dengan makanan model prasmanan, para undangan ini menyantap makanan sambil berdiri dan beberapa kiai sepuh dipersilakan duduk di tempat yang telah disediakan secara terbatas. Setelah makan malam selesai, para undangan dipersilakan menuju ruang aula pendopo Kabupaten Pamekasan.

Tempat duduk peserta pertemuan di-*setting* menjadi tiga kelompok, terdiri dari tempat duduk pertama diperuntukkan bagi tokoh masyarakat dan ormas, kelompok tempat duduk kedua ditempati oleh Muspida Kabupaten Pamekasan (para camat, Kapolsek dan Danramil), dan kelompok tempat duduk ketiga untuk tamu undangan yang berasal dari Pemda Pamekasan seperti bagian Kesra, bagian Hukum, bagian Keuangan, dari dari unsur kepala-kepala dinas. Dari segi waktu, tidak ada pembatasan sedikitpun kepada masing-masing peserta yang bertanya atau berdiskusi dengan bupati begitu pula dengan selesainya acara. Tidak jarang pertemuan yang dimulai jam 19.30 tersebut berakhir pada pukul 24.00. Tidak hanya itu, di luar forum tersebut ada

beberapa peserta yang masih menginginkan dialog dengan bupati hingga larut malam bahkan hingga jam 03.00 dini hari.⁸⁶

Pada awalnya, forum ini banyak digunakan untuk membahas persoalan-persoalan umat khususnya terkait dengan semangat menjalankan syariat Islam, sekalipun saat ini materi yang dibahas berkembang kepada semua persoalan yang terjadi di masyarakat, mulai hal-hal kecil hingga persoalan yang cukup penting untuk ditindaklanjuti oleh pemerintah daerah.

Pada pertemuan ulama-umara' tersebut, bupati memimpin langsung jalannya pertemuan. Bupati berperan layaknya seorang moderator diskusi, sekaligus "melaporkan" dan menyampaikan informasi penting terkait dengan tugasnya sebagai bupati. Di antara beberapa hal penting tersebut adalah prestasi yang berhasil diperoleh maupun permohonan dukungan atau *support* dari para tokoh atau kiai, seperti terlihat dalam pertemuan ulama-umara tanggal 26 Desember 2011. Pada saat itu bupati memulai acara dengan mukadimah sebagai berikut:

"Alhamdulillah marilah kita panjatkan syukur kepada Allah karena pada malam ini kita dapat bersama-sama melaksanakan pertemuan ulama' umara yang terakhir di tahun 2011 setelah 2 bulan libur karena bersamaan dengan kegiatan yang lain.

Perlu kami informasikan bahwa sampai saat ini program-program, baik yang ditetapkan oleh forum Pemerintah Daerah, DPRD dan kami beserta seluruh jajaran yang ada di Kabupaten Pamekasan, alhamdulillah telah berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Memang masih ada kekurangan-kekurangan yang belum terlaksana tetapi hal itu masih dalam batas yang wajar. Program dalam rangka menciptakan

⁸⁶ Abdul Ghaffar, *Wawancara*, Pamekasan, 27 Desember 2011.

lingkungan Pamekasan sesuai dengan motto atau ikon Pamekasan sebagai kota Gerbangsalam sudah kami lakukan semaksimal mungkin seperti yang terekspose di media masa bahwa razia gabungan dilaksanakan oleh kepolisian, satpol PP, LP2SI dan tokoh masyarakat ke beberapa hotel, café, rumah-rumah kos dan tempat-tempat yang ditengarahi menyimpang dari misi Gerbangsalam. Hal itu sering kami laksanakan baik dari jajaran kepolisian maupun militer, sekaligus kami sampaikan kepada bapak, ibu, saudara sekalian mungkin belum maksimal, karena apa yang menjadi atensi pemerintah seperti prostitusi terselubung dan narkoba mungkin masih ada beberapa titik, akan tetapi yang lebih penting untuk kami sampaikan ketika muncul berita koran tentang razia terhadap perempuan malam, miras atau sweeping terhadap penyakit masyarakat, kami mohon tidak dipahami bahwa di Pamekasan yang Gerbangsalam saja masih ada WTS dan minuman keras, sehingga kesannya negatif. Semestinya harus dipahami bahwa adanya sweeping menunjukkan bahwa gerakan Gerbangsalam itu ada dan tidak dipahami sebaliknya. Oleh karena itu, kalau muncul berita di koran seperti itu, kami mohon dukungan dari para ulama.

Bapak-bapak, demikian pula program lain di Pamekasan sudah dilakukan dengan baik, anggaran tahun 2011 terserap dengan baik sekalipun masih ada beberapa yang belum bisa dilaksanakan seperti rumah sakit di wilayah utara yang molor akibat pembangunan dengan biaya besar ternyata memerlukan banyak persyaratan yang harus dipenuhi mulai dari persoalan kelayakan, dan lain-lain sehingga rumah sakit tersebut yang harusnya dibangun tahun 2011 ini ditunda pada tahun 2012. Semoga bisa selesai sehingga pada tahun 2013 sudah bisa digunakan. Mengingat masa jabatan kami akan selesai di akhir tahun 2012, akan sangat baik kalau pada tahun 2012 bisa diresmikan.

Terkait dengan RSUD Pamekasan yang baru dibangun kami sudah membentuk tim evaluasi 4 bulan yang lalu yang diketuai oleh Wabup untuk menjadi ketua tim. Alhamdulillah sekarang ini, RSUD semakin bagus dan bersih meski masih banyak PR (pekerjaan rumah), semoga bisa memberi pelayanan maksimal. RSUD Pamekasan yang baru jadi tersebut sudah kita beri nama dengan nama salah satu dokter yang pengabdianya cukup besar di Pamekasan yaitu Dokter Slamet Martodirjo. Rumah sakit tersebut sudah dilengkapi dengan mushalla dan dibentuk ta'mirnya. Kita juga mendapatkan ambulance.

Bapak-bapak dan Ibu, pada bulan Desember ini kita juga berhasil pada lomba kecamatan terbaik se-Jawa timur yang diwakili oleh Kecamatan Pegantenan dan masuk ke dalam 5 besar. Oleh karena itu kami mohon dukungan dari para tokoh semoga di tahun-tahun mendatang bisa lebih baik.

Di samping itu, kami sampaikan juga bahwa kami menerima penghargaan dari Ibu Menteri Kesehatan, yaitu Satria Bhakti Husada karena masuk kategori kabupaten dan kota yang memberikan pelayanan terbaik di Indonesia di antara 4 kota/kabupaten yang lain. Kita juga mendapatkan penghargaan Adhi Bhakti atas keberhasilan budidaya rumput laut terbaik tingkat nasional. Pada tahun 2009 kita sudah menetapkan budidaya rumput laut sebagai program unggulan di Pamekasan. Alhamdulillah, kita berhasil melebihi induknya, karena pada tahun 2008 kita masih mencari benihnya dari Lombok, Nusa Tenggara Barat, tetapi saat ini Pamekasan ditetapkan sebagai terbaik dan disusul Sulawesi Tenggara, Lombok, Sulawesi Selatan dan Jawa Tengah.

Ini kami sampaikan bukan dalam rangka sombong tetapi mensyukuri nikmat Allah...Oh iya, ini ada informasi di RSUD ada penambahan alat kesehatan scan seperti kapsul yang bisa mendeteksi jaringan dalam tubuh dan otak. Sekali dijalankan

semua bisa terekam. Insyallah Januari bisa dimanfaatkan, sekarang ini barangnya sudah ada seharga 6.5 milyar, mungkin satu-satunya di Madura, bahkan di Jawa Timur mungkin hanya beberapa rumah sakit besar yang punya seperti rumah sakit Saiful Anwar Malang dan rumah sakit Surabaya. Ini semua patut kita banggakan”.⁸⁷

Selanjutnya, bupati memberikan waktu seluas-luasnya kepada para hadirin yang didominasi oleh para tokoh agama untuk memberikan masukan, pertanyaan maupun komentar. Persoalan yang dibahas pun tidak terfokus kepada sebuah tema tertentu, melainkan diserahkan kepada *audience*. Pada pertemuan tanggal 26 Desember 2011 misalnya, salah satu *audience*, kiai Mas’ud Khoiruddin, mengemukakan pertanyaan tentang penetapan daftar tunggu bagi jamaah haji yang tidak adil dan persoalan keamanan di Pamekasan.

Assalam alaykum warahmat Allah wabarakatuh. Bapak Bupati dan Muspida yang saya hormati, langsung saja:

“Pertama, akhir-akhir ini di masyarakat terdapat keresahan terkait dengan masalah haji. Pada tahun ini banyak calon jamaah haji yang tidak berangkat sehingga ada pikiran bahwa Depag tidak konsisten dan terkesan menghalangi. Kami juga sudah bertanya ke Depag, karena itu mumpung kita berkumpul di sini tolong diberi penjelasan mengapa mereka tidak berangkat dan alasannya apa? Biar tidak saling menuduh atau fitnah. Kedua, sekarang ini setiap anak yang lahir kan harus memiliki akte kelahiran. Apabila tidak segera diurus, harus mengurus ke Pengadilan. Oleh karena itu biar tidak menyulitkan tolong waktunya diulur atau diperpanjang,

⁸⁷ Dikutip dari pidato / laporan dan informasi Bupati Pamekasan pada forum pertemuan ulama-umara tanggal 26 Desember 2011.

syukur kalau digratiskan. Ketiga, sudah saya pantau saya lihat ruko-ruko yang ada di pasar itu kok kelihatan tidak beraturan dan semrawut. Oleh karena itu kalau boleh saya usulkan biar tidak semrawut tolong dibuatkan tempat atau toko permanen yang bagus. Mohon hal ini dipikirkan. Terakhir, kepada pak Kapolres. Meskipun polisi sudah melaksanakan tugasnya dengan baik, untuk lebih meningkatkan keamanan bagaimana kalau tenaga keamanan masyarakat difungsikan kembali seperti pos kamling sehingga keamanan lebih terjaga dan aman. Terimakasih wassalam alaykum warahmat Allah wabarakatuh”.⁸⁸

Lain lagi dengan usulan kiai Mas’ud di atas, seorang kiai lainnya yang hadir juga mengusulkan persoalan teknis yang tidak ada hubungannya dengan penerapan syariat Islam, yakni tentang lampu penerangan yang mati, raskin, dan keluhan terhadap pintu kamar paviliun di RSUD Pamekasan yang ”berbunyi” (kurang pelumas) dan dianggap mengganggu pasien.

Di samping itu, terdapat juga usulan menarik yang disampaikan ketua MUI, yang menginginkan agar setiap pertemuan, bupati memberikan laporan terhadap usulan yang muncul pada pertemuan ulama-umara bulan sebelumnya. Mana di antara usulan tersebut yang sudah dan belum dilaksanakan berikut kendalanya. Forum ini, di samping sebagai acara yang memberikan pujian kepada bupati, namun sesekali juga seperti forum ”pengadilan rakyat” kepada bupati, meskipun tetap menjunjung tinggi nilai-nilai kesantunan dan etika berbicara.

⁸⁸ Dikutip dari usulan kiai Mas’ud Khoiruddin pada forum ulama-umara, 26 Desember 2011.

Dengan adanya saluran komunikasi berupa forum ulama-umara, para tokoh masyarakat Pamekasan merasa didengar langsung suaranya oleh pihak eksekutif. Secara umum, usulan yang muncul dari forum ini akan ditindaklanjuti oleh pemerintah daerah, karena dalam forum tersebut, bupati bisa memberikan instruksi secara langsung kepada jajarannya yang juga turut hadir.

Lahirnya gagasan penerapan syariat Islam di Pamekasan yang dimulai dari forum pertemuan yang dibidani oleh Dwiatmo Hadiyanto itu adalah contoh konkrit dari peran yang dimainkan forum tersebut. Di satu sisi, di forum ulama-umara, para tokoh masyarakat bisa menyuarakan langsung aspirasinya kepada bupati, dan bisa menagih pada pertemuan berikutnya. Di sisi lain bupati juga semakin mendapat legitimasi ketika ia mampu melaksanakan dan memenuhi aspirasi yang telah disampaikan para tokoh masyarakat tersebut.

4. LP2SI: Lembaga "Plat Merah"

LP2SI adalah singkatan dari Lembaga Pengkajian dan Penerapan Syariat Islam. Lembaga ini lahir sebagai tindak lanjut dari kesepakatan seluruh wakil masyarakat Pamekasan yang menginginkan penerapan syariat Islam di wilayah tersebut. LP2SI dibentuk dengan Surat Keputusan (SK) Bupati Pamekasan nomor 188/126/441.012/2002, yang saat itu dijabat oleh Dwiyatmo Hadiyanto.⁸⁹ Secara struktural, lembaga LP2SI tidak memiliki

⁸⁹ LP2SI Kabupaten Pamekasan, *Gerbangsalam: Upaya Mewujudkan Masyarakat Pamekasan Amanah (Aman dan Sakinah) Dalam Rangka Penegakan Syariat Islam Melalui Peningkatan Pengamalan Nilai-Nilai Ajaran Islam* (Pamekasan: LP2SI, 2002), iii.

hubungan dengan pemerintah daerah, namun memiliki hubungan kerja fungsional yang sangat dekat. Secara fisik, kedekatan tersebut dapat dilihat dari kantor LP2SI yang pada awal berdirinya berada di lingkungan pemerintah daerah, yaitu bergabung dengan Kantor Kesra.

Pada awalnya, lembaga ini bukan bernama LP2SI, tetapi berupa tim yang diberi tugas oleh bupati untuk merumuskan konsep penerapan nilai-nilai Islam di masyarakat. Saat itu tim yang ditunjuk tersebut diketuai oleh Hariyanto dan Alwi Bik sebagai sekretaris. Tim dimaksud melaksanakan tugas selama satu tahun, yaitu tahun 2002-2003. Di tangan Hariyanto dan Alwi Bik inilah kemudian LP2SI lahir.

Tindakan eksekutif yang membentuk LP2SI saat itu disambut baik oleh kalangan anggota dewan dan mendorong mereka untuk menyusun Perda, yaitu Perda tentang Larangan Pelacuran. Meskipun Perda yang disusun DPRD bersama pemerintah daerah tidak secara eksplisit membahas hal-hal yang diadopsi dari syariat Islam, tetapi Perda tersebut memiliki semangat yang sama dengan perjuangan LP2SI. Pemilihan model Perda yang tidak mencantumkan kata syariat Islam, didasarkan kepada alasan yuridis bahwa sebuah Perda yang dibuat oleh pemerintah daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi sebagaimana dalam UU Otonomi Daerah Nomor 32 Tahun 2004. Menurut pasal 10 UU Otonomi Daerah, bahwa persoalan agama adalah kewenangan pemerintah pusat.

Keberadaan lembaga ini menyerupai Komite Penegakan Syariat Islam (KPPSI) Sulawesi Selatan,⁹⁰ atau Lembaga Pengkajian, Penegakan dan Penerapan Syariat Islam (LP3SI) di Garut dan Badan Pengkajian dan Pengembangan Syariat Islam (BPPSI) di Sukabumi.⁹¹ Lembaga-lembaga tersebut merupakan pendorong penerapan syariat Islam di daerah. Dibandingkan beberapa lembaga tersebut LP2SI mirip dengan LP3SI dan BPPSI dari sisi wilayah kewenangannya yaitu tingkat kabupaten, sedangkan KPPSI berada di tingkat propinsi. Di samping itu, LP2SI adalah partner dan *think tank* Pemerintah Daerah Pamekasan dalam bidang keagamaan. Meskipun tidak memiliki daya paksa, tetapi usulan lembaga ini seringkali dijadikan sebagai referensi pemerintah daerah dalam persoalan keagamaan. Berbagai kebijakan keagamaan yang dilahirkan oleh pemerintah daerah, sebagian besar berasal dari kontribusi pemikiran lembaga ini.

⁹⁰ Subair Umam dan Syamsul Pattinjo, "Pluralitas, Politik, dan Gerakan Formalisasi Agama: Catatan Kritis atas Formalisasi Agama di Maros dan Pangkep", dalam *Politisasi Agama dan Konflik Komunal: Beberapa Isu Penting di Indonesia*, ed. Rumadi dan Ahmad Suaedy (Jakarta: The Wahid Institute, 2007), 178.

⁹¹ LP3SI berfungsi mengadakan kajian mendalam tentang program penerapan syariat Islam di Garut menggantikan lembaga sebelumnya yaitu Dewan Imamah yang dianggap tidak memiliki visi yang jelas. Akan tetapi, dalam perjalanannya, LP3SI ini juga tidak membawa perubahan yang signifikan karena visi yang kurang jelas juga. Sementara itu, BPPSI bertugas merancang kebijakan penerapan syariat Islam di Sukabumi, sedangkan pelaksanaan teknis operasionalnya dilakukan oleh MUI Sukabumi. Mansur, "Pengaruh Wahabi dalam Organisasi Massa Islam: Studi Kasus di Jawa Barat" dalam *Gerakan Wahabi di Indonesia: Dialog dan Kritik*, ed. Yudian Wahyudi (Yogyakarta: Bina Harfa, 2009), 127-129.

Di antara gagasan LP2SI yang diakomodasi oleh pemerintah daerah adalah usulan tentang gerakan *satr al-awrat* (menutup aurat) bagi pegawai perempuan di lingkungan Pemda Pamekasan. Usulan tersebut mendapat respon positif dari pemerintah daerah, dengan diterbitkannya Surat Edaran Bupati Nomor 450 Tahun 2002. Isi surat edaran tersebut adalah ketentuan pakaian koko yang harus dikenakan pada hari Jumat bagi para pegawai di lingkungan Pemerintah Daerah Pamekasan. Di samping itu, surat edaran bupati juga berisi anjuran menghentikan aktivitas kegiatan jika mendengar suara azan dan anjuran memakai jilbab bagi karyawan pemerintah. Secara teknis, anjuran menutup aurat ditindaklanjuti dengan cara memberikan kain seragam kepada karyawan perempuan di lingkungan Pemda Pamekasan. Ukuran kain yang diberikan kepada para pegawai perempuan tersebut melebihi ukuran kain seragam yang pernah diberikan sebelumnya.

Gagasan lain yang disampaikan LP2SI yang hingga kini masih pada tahap pengkajian adalah usulan rekrutmen pegawai negeri di bawah pemerintah daerah yang disyaratkan mampu membaca al-Qur'an. Begitu pula gagasan untuk pencahangan bebas buta al-Qur'an di Pamekasan. Usulan lainnya adalah gagasan untuk melarang terjadinya kekerasan pada sapi, di saat binatang tersebut dipertandingkan dalam lomba Karapan Sapi.⁹²

Di samping mengusulkan program tertentu, lembaga yang kini diketuai oleh Muh Zahid ini, juga bisa memberikan evaluasi kepada pemerintah daerah atas penerapan syariat Islam, terutama jika ditemukan pelanggaran atau penyimpangan dalam pelaksana-

⁹² Muh Zahid, *Wawancara*, Pamekasan, 04 Desember 2011.

annya. Sebagai contoh, ketika LP2SI menemukan sebuah sekolah yang tidak menambah muatan lokal keagamaan, maka LP2SI bisa menginformasikan kondisi tersebut kepada bupati. Selanjutnya bupati mengingatkan sekolah bersangkutan melalui Dinas Pendidikan Nasional di Pamekasan. Hal itu karena, berdasarkan Perda Penyelenggaraan Pendidikan di Pamekasan, bahwa setiap sekolah diharuskan memberikan tambahan materi agama.⁹³

Dari waktu ke waktu struktur lembaga LP2SI yang berkantor di *Islamic Center*, jalan Panglegur, Pamekasan ini mengalami beberapa perubahan. Pada awal berdiri, LP2SI dipimpin oleh unsur pemerintah dan terdiri dari ketua, dewan pakar dan pelaksana. Pada periode berikutnya, struktur lembaga ini terdiri dari bidang-bidang. Adapun saat ini struktur LP2SI masih terdiri dari bidang-bidang, hanya saja secara kuantitas jumlah pengurusnya lebih sedikit. Hingga kini, LP2SI telah mengalami pergantian kepemimpinan sebanyak dua kali. Pertama kali LP2SI dipimpin oleh Taufiqurrahman selama lima tahun, 2003-2008. Kepemimpinan LP2SI lima tahun berikutnya berada di tangan Muh Zahid, tahun 2008-2012.

Sepanjang perjalanannya hingga saat ini, peran LP2SI kurang efektif dalam menjalankan tugasnya sebagai lembaga yang mengawal penerapan syariat Islam di Pamekasan. LP2SI dinilai sebagai lembaga yang terlalu banyak program tetapi kurang memberikan *action* yang berarti.⁹⁴ Lebih lanjut, LP2SI adalah

⁹³ Peraturan Bupati Pamekasan nomor 40 tahun 2009 tentang Pendidikan Keagamaan pasal 3.

⁹⁴ Wazirul Jihad, *wawancara*, Pamekasan, 25 Januari 2012.

lembaga yang di-anakemas-kan Pemda, sebagaimana Komite Nasional Pemuda Indonesia (KNPI) di masa Orde Baru. Di satu sisi, lembaga ini bukan lembaga pemerintah, akan tetapi setiap tahun mendapatkan dana untuk operasionalnya melalui APBD Pamekasan. Terlebih lagi, peran yang dimainkan kurang tampak kecuali melakukan beberapa kegiatan pemasangan slogan-slogan di sepanjang jalan, yang hal itu identik dengan gerakan dan pembangunan fisik *ansich*.⁹⁵

5. Gerbangsalam: Proses Panjang Menuju Penerapan Syariat Islam

Diskusi tentang Pamekasan, khususnya yang terkait dengan penerapan syariat Islam, selalu akan dihubungkan dengan Gerbangsalam. Gerbangsalam adalah Gerakan Pembangunan Masyarakat Islami,⁹⁶ sebuah gerakan yang berkonsentrasi dalam bidang perwujudan masyarakat Pamekasan menjadi masyarakat Islami. Lahirnya gerakan ini dilatarbelakangi oleh keprihatinan para tokoh Islam Pamekasan yang melihat terjadinya dekadensi moral masyarakat Muslim yang ada di Pamekasan. Di samping itu, menurut salah seorang yang membidani lahirnya Gerbangsalam, Alwi Bik, gerakan ini muncul sebagai respon terhadap sikap masyarakat yang mengisi Era Reformasi dengan euforia dan tindakan politik yang berlebihan. Dengan semangat reformasi yang *kebablasan* pula, siapapun dapat dengan mudah menghujat kelompok lain tanpa resiko. Seseorang dengan bebasnya bisa

⁹⁵ Fariduddin Tamim, *Wawancara*, Pamekasan, 25 Januari 2012.

⁹⁶ Tim LP2SI, *Mengenal Gerbangsalam* (Pamekasan: LP2SI Pamekasan, 2011), 2.

melakukan tindakan yang meresahkan orang lain, termasuk tindakan yang melanggar ketentuan agama. Semuanya dilakukan dengan dalih kebebasan di Era Reformasi.⁹⁷

Secara lebih rinci, lahirnya Gerbangsalam dilatarbelakangi oleh beberapa alasan yaitu :

- a. Semangat adanya kewajiban untuk menjalankan syariat Islam secara kaffah
- b. Momentum reformasi yang membuka pekuang untuk merumuskan nilai-nilai ajaran Islam dalam rumusan peraturan perundang-undangan.
- c. Suksesnya melahirkan Peraturan Daerah tentang larangan minuman beralkohol.
- d. Adanya Seminar "Penerapan Hukum/Syariat Islam" sebagai forum yang menghimpun keinginan sebagian besar masyarakat.⁹⁸ Dalam kegiatan seminar ini, Abu Bakar Ba'asyir -tokoh penggerak penerapan Islam di Indonesia- juga pernah diundang sebagai nara sumber.

Dengan beberapa alasan di atas, para tokoh masyarakat khususnya Islam menyuarakan pendapatnya kepada pihak eksekutif dan legislatif, untuk membuat sebuah regulasi yang bertujuan memperbaiki moral masyarakat dalam bentuk penerapan syariat Islam (*tatbiq al-shari'ah*) bagi umat Islam. Tuntutan ini mendapat sambutan yang positif dari pihak eksekutif dan legislatif dengan kesepakatan menyusun sebuah gerakan moral.

⁹⁷ Alwi Bik, *Wawancara*, Pamekasan, 4 Desember 2011.

⁹⁸ Tim LP2SI, *Mengenal Gerbangsalam*, 2.

Langkah awal yang diambil oleh pemerintah daerah untuk menindaklanjuti kesepakatan tersebut adalah membentuk sebuah lembaga yang merancang dan menyusun upaya penerapan syariat Islam. Lembaga tersebut adalah Lembaga Pengkajian dan Penerapan Syariat Islam (LP2SI). Selanjutnya, LP2SI -yang dibentuk dengan Surat Keputusan Bupati- tersebut melakukan koordinasi melalui rapat-rapat dan studi banding tentang penerapan syariat Islam. Di antara tujuan studi banding yang pernah dilakukan pada saat itu adalah ke Cianjur, Jawa Barat.

Sebelum LP2SI terbentuk, bupati mengajak anggota legislatif untuk membahas usulan dari beberapa tokoh agama di Pamekasan yang menginginkan adanya Perda seperti di Aceh, dengan membentuk tim yang terdiri dari semua unsur yang mewakili elemen masyarakat. Tim ini selanjutnya mengadakan diskusi dan rapat-rapat selama kurang lebih 3-6 bulan, untuk dapat merumuskan semangat penerapan syariat Islam di Pamekasan. Beberapa topik tentang apa yang dimaksud dengan syariat, jenis materi yang akan diatur, perlu tidaknya hukuman (sanksi) yang akan diterapkan adalah di antara tema yang menjadi pembahasan.⁹⁹

Setelah mengadakan beberapa kali rapat, lembaga LP2SI terbentuk dan bersepakat untuk membuat gerakan tentang penerapan syariat Islam di Pamekasan. Terjadi diskusi yang lama untuk menentukan nama dan model gerakan yang akan dilakukan. Akhirnya LP2SI memberikan nama gerakannya dengan Gerbangsalam, yang artinya Gerakan Pembangunan Masyarakat Islami. Selanjutnya, LP2SI mengusulkan Gerbangsalam kepada

⁹⁹ Dwiatmo Hadiyanto, *Wawancara*, Yogyakarta, 24 Desember 2011.

Pemerintah Daerah dan mendapat respon dengan diterbitkannya Surat Keputusan Bupati Nomor 188/126/ 441.012/2002 tanggal 30 April 2002 jo. Surat Keputusan Bupati Pamekasan Nomor 188/340/441.131/2009, tanggal 19 Oktober 2009 tentang Penetapan Gerbangsalam sebagai Model dan Strategi Dakwah.¹⁰⁰ Secara eksplisit, dalam surat keputusan tersebut diungkapkan bahwa visi Gerbangsalam adalah terwujudnya masyarakat Pamekasan yang islami sesuai dengan landasan bagi terwujudnya Pamekasan *Mekkas Jatnah Paksa Jenneng Dibi*'.¹⁰¹

Nama Gerbangsalam -yang diusulkan oleh Taufiqurrahman, salah seorang anggota LP2SI dari unsur akademisi, memiliki kemiripan dengan Gerbang Marhamah (Gerakan Pembangunan Masyarakat Berakhlakul Karimah),¹⁰² sebuah gerakan moral penerapan syariat Islam di Kabupaten Cianjur. Hal ini sangat mungkin dipengaruhi oleh nama gerakan di Cianjur menyusul studi banding yang dilakukan LP2SI ke kota tersebut. Kemiripan keduanya tidak hanya pada nama gerakan, tetapi juga beberapa pola lain yang memiliki kesamaan. Jika di Cianjur ada Lembaga Pengkajian dan Pengembangan Islam (LPPI) yang bertugas mengawal Gerakan Masyarakat Berakhlakul Karimah (Gerbang Marhamah),¹⁰³ maka di Pamekasan ada LP2SI, yang bertugas mengawal Gerbangsalam.

¹⁰⁰ LP2SI, *Mengenal Gerbangsalam* (Pamekasan: LP2SI, 2010), 2.

¹⁰¹ Surat Keputusan Bupati Pamekasan nomor 188/340/ 441.131/2009.

¹⁰² Tatang Astarudin, *Model Pembentukan Peraturan Daerah Berbasis Syari'at Islam* (Bandung: P2M UIN Sunan Gunung Djati, 2010), 2.

¹⁰³ Rumadi dkk, "Regulasi Bernuansa Agama dan Arah Demokrasi", dalam *Agama dan Kontestasi Ruang Publik*, 115.

Melalui semangat Gerbangsalam, LP2SI merumuskan kegiatan-kegiatan yang terkait dengan penerapan syariat Islam. Gerbangsalam dideklarasikan oleh seluruh ormas Islam yang ada di Pamekasan pada tanggal 4 Nopember 2002. Dari ormas NU diwakili oleh Ketua Pimpinan Cabang NU KH Kholilurrahman, ormas Muhammadiyah oleh Pimpinan Daerah Muhammadiyah, H. Abd Kadir Prawirokusumo, Al-Irsyad diwakili oleh Pimpinan Cabang Al-Irsyad Al-Islamiyah, Tsabit Abdullah Thalib, Persis diwakili oleh Pimpinan Cabang Persatuan Islam, H. Zubair Usman, dan Syarikat Islam oleh Pimpinan Cabang Syarikat Islam, KH. Chozin Abdullah.¹⁰⁴ Deklarasi Gerbangsalam dibacakan oleh K. Kholilurrahman, mewakili unsur NU yang kini menjadi bupati Pamekasan- dan disaksikan oleh Bupati Pamekasan saat itu, Dwiatmo Hadiyanto, anggota DPRD, dan sebagian umat Islam di Pamekasan. Deklarasi yang memuat empat hal sebagai sikap bersama ormas Islam itu dilakukan di depan masjid Agung As-Syuhada' Pamekasan. Isi deklarasi adalah sebagai berikut:

- 1) Mendukung langkah-langkah serta upaya Pemerintah Kabupaten Pamekasan untuk melaksanakan syariat Islam di Kabupaten Pamekasan;
- 2) Akan ikut berperan aktif dalam mensosialisasikan bentuk-bentuk program tersebut kepada masyarakat di Kabupaten Pamekasan
- 3) Mengajak serta mengharap dengan sepenuh hati kepada segenap warga dan masyarakat Kabupaten Pamekasan untuk

¹⁰⁴ LP2SI, *Gerbangsalam: Gerakan Pembangunan Masyarakat Islami* (Pamekasan: LP2SI, 2002), ii.

ikut berpartisipasi serta memberikan dukungan atas pelaksanaan syariat Islam Kabupaten Pamekasan;

- 4) Meminta kepada Pemerintah Kabupaten Pamekasan untuk menyusun langkah-langkah konkrit guna mewujudkan terciptanya suasana kondusif bagi pemberlakuan syariat Islam di Kabupaten Pamekasan.¹⁰⁵

Sejak pendeklarasian Gerbangsalam, di Pamekasan lahir beberapa Peraturan Bupati (Perbup) dan Perda. Di antara Perbup dimaksud adalah Peraturan Bupati Pamekasan Nomor 450 Tahun 2002 tentang penggunaan jilbab bagi karyawan pemerintah, menutup kegiatan ketika azan, dan mengenakan baju koko dan kopiah setiap hari Jumat bagi karyawan dan Peraturan Bupati Pamekasan Nomor 40 Tahun 2009 tentang Pendidikan Agama. Adapun Perda yang pernah dibuat adalah Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 18 Tahun 2004 tentang Larangan Terhadap Pelacuran. Di samping itu, juga ada Keputusan Bupati Pamekasan Nomor 188 Tahun 2009 tentang Penetapan Gerbangsalam sebagai Model dan Strategi Dakwah.¹⁰⁶

Secara eksplisit, Perda seperti di atas tidak mencantumkan atau merujuk syariat Islam secara langsung. Meskipun demikian, substansi pokok dari aturan-aturan tersebut memiliki konotasi

¹⁰⁵ Ibid., vii

¹⁰⁶ Dokumen Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 18 Tahun 2004 tentang Larangan Terhadap Pelacuran, Peraturan Bupati Pamekasan Nomor 40 Tahun 2009 tentang Pendidikan Agama, dan Nomor 450 Tahun 2002 tentang penggunaan jilbab bagi karyawan pemerintah, menutup kegiatan ketika azan maupun mengenakan baju koko dan kopiah setiap hari Jumat bagi karyawan.

kuat terhadap ketentuan dalam syariat Islam. Sebagai contoh, Perda tentang larangan pelacuran yang berisi 5 bab dan 8 pasal, dalam pasal 1 ayat 5 mendefinisikan pelacuran dengan tindakan melanggar kesusilaan melalui perbuatan seksual yang tidak sah dengan imbalan atau tanpa imbalan tertentu.¹⁰⁷ Definisi tersebut mengarah kepada pengertian zina dalam terminologi syariat Islam.

Berbeda dengan Perda, Perbup di Pamekasan yang terkait dengan penerapan syariat Islam menjelaskan secara lebih eksplisit tentang ajaran Islam, seperti Perbup tentang Pendidikan Keagamaan. Dalam Perbup yang memuat 24 pasal tersebut, dicantumkan beberapa pengertian dan kata-kata yang menjadi ciri khas Islam. Dalam pasal 1 dijelaskan tentang pendidikan *diniyah* sebagai pendidikan keagamaan Islam, pesantren maupun *majelis ta'lim*. Pasal 16-20 menjelaskan tentang pengajian kitab dalam rangka mendalami ajaran Islam maupun pendidikan al-Qur'an.¹⁰⁸

Dalam perjalanannya, Gerbangsalam menggunakan dua pendekatan untuk mencapai arah gerakan, yaitu: pendekatan struktural dan kultural. Pendekatan struktural diwujudkan dalam bentuk kebijakan pemerintah, pimpinan unit/kerja dan SKPD dan peraturan berbasis nilai-nilai Islami. Adapun pendekatan kultural diimplementasikan dalam bentuk gerakan moral, pembelajaran, keteladanan dan dakwah amar ma'ruf nahi munkar.¹⁰⁹ Pendekatan

¹⁰⁷ Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan nomor 18 tahun 2004 tentang Larangan Terhadap Pelacuran.

¹⁰⁸ Peraturan Bupati Pamekasan nomor 40 tahun 2009 tentang Pendidikan Agama.

¹⁰⁹ Tim LP2SI, *Mengenal Gerbangsalam*, 4.

yang disebut terakhir, dalam pelaksanaannya melibatkan ormas-ormas keagamaan maupun para tokoh masyarakat.

Secara rinci, program Gerbangsalam dirumuskan ke dalam lima sasaran pokok yang menjadi fokus gerakan, yaitu membangun keluarga islami, kondisi pendidikan yang islami, kondisi sosial budaya yang islami, kondisi kesehatan dan lingkungan yang islami, dan aparatur pemerintah yang berjiwa islami.¹¹⁰ Selanjutnya, masing-masing sasaran pokok dijabarkan dalam bentuk uraian kegiatan konkrit, yang digunakan sebagai penentu indikator pencapaian dan keberhasilannya. Jumlah keseluruhan indikator dari lima sasaran pokok Gerbangsalam tersebut mencapai 69 indikator.

Sebagai contoh, pembangunan aparatur pemerintah yang islami, diukur dengan tercapainya 14 indikator, di antaranya budaya aparatur yang menutup aurat, maraknya kegiatan keagamaan di lingkungan pegawai pemerintahan, aparatur yang bersih dari korupsi, dan pengembangan dakwah oleh aparat pemerintah sesuai dengan kewenangannya.¹¹¹ Dalam pelaksanaannya, dari keseluruhan indikator yang ada sebagian kecil di antaranya telah dikukuhkan dengan regulasi yang melibatkan pemerintah daerah, baik berupa Perda maupun peraturan lain yang dikeluarkan oleh eksekutif.

Jumlah Perda dan Perbub di Pamekasan tersebut sangat kecil dibandingkan dengan keseluruhan target yang ingin dicapai Gerbangsalam. Artinya, formalisasi atau upaya pengaturan

¹¹⁰ Ibid., 5.

¹¹¹ Ibid., 13.

beberapa kegiatan yang mengarah kepada penerapan nilai-nilai Islam dalam bentuk formal oleh negara masih membutuhkan energi yang cukup besar. Terlebih lagi jika sebagian besar atau keseluruhan target yang menjadi tujuan Gerbangsalam tersebut hendak diformalisasikan.

Dengan kata lain, upaya penerapan syariat dengan Gerbangsalam masih jauh dari harapan, kecuali mencukupkan gerakan dengan pendekatan kultural atau dalam bentuk himbauan. Apabila kondisi ini terjadi, sesungguhnya upaya penerapan syariat Islam dalam bentuk formal dengan melibatkan pemerintah atau negara seperti yang diinginkan Gerbangsalam, memerlukan proses yang masih panjang. Karena itu, beberapa kelompok yang kurang setuju dengan formalisasi agama oleh negara, termasuk Perda syariat menyarankan untuk menyerahkan persoalan pengamalan agama kepada masing-masing individu.¹¹²

Terlepas dari titik lemah yang muncul, hingga kini Gerbangsalam terus bergulir. Mayoritas masyarakat Pamekasan menyetujui gagasan Gerbangsalam, meski terdapat beberapa kelompok masyarakat yang menolak atau kurang sependapat. Dari unsur PKB dan PDI misalnya, mereka menyetujui penerapan syariat Islam, tetapi kurang sependapat jika diformalkan,¹¹³ meskipun dalam perkembangannya PKB akhirnya juga menyetujui gagasan Gerbangsalam.

¹¹² Rumadi, "Regulasi Bernuansa Agama dan Arah Demokrasi", dalam *Agama dan Kontestasi Ruang Publik*, 19.

¹¹³ Muh Zahid, *Wawancara*, Pamekasan, 04 Desember 2011.

Hingga saat ini, semangat Gerbangsalam terus menjadi ikon Kabupaten Pamekasan sekalipun sulit dijelaskan *progress report*-nya. Beberapa contoh konkrit yang masih bisa dikutip adalah adanya beberapa tulisan yang berisi ajakan untuk melaksanakan syariat Islam di sepanjang jalan menuju Pamekasan dari arah Kabupaten Sampang, meskipun beberapa tulisan kelihatan kurang terurus. Di samping itu, terdapat larangan mengadakan pertunjukan musik di tempat terbuka. Karenanya beberapa artis seperti Anisa Bahar dan Nita Talisa, sempat ditolak *manggung* di kota ini.¹¹⁴ Senada dengan itu, belum lama ini sebuah hotel yang baru dibangun di daerah Telanakan, juga disegel oleh salah satu ormas Islam karena ditengarai digunakan untuk praktik dan perbuatan yang melanggar ketentuan syariat.

¹¹⁴ Alwi Bik, *Wawancara*, Pamekasan, 04 Desember 2011.



BAB IV

SETTING ELITE POLITIK DALAM MENGONSTRUK FORMALISASI SYARIAT ISLAM

A. Latar Belakang Elite Politik Penggagas Perda Syariat Islam

Hadirnya beberapa Perda yang bernuansa syariat di sejumlah wilayah di Indonesia selalu dikaitkan dengan banyak faktor, di antaranya sejarah masa lalu sebuah wilayah yang mendukung berdirinya negara Islam dan adanya beberapa tokoh masyarakat yang memiliki ikatan emosional dengan partai yang mendukung berdirinya negara Islam seperti Masyumi, PSII maupun Persis. Persoalan politik lokal yang sedang berkontestasi dan bertarung memperebutkan pendukung, juga menjadi alasan yang mendorong lahirnya Perda bernuansa syariat atau disebut dengan alasan eksternal. Di samping itu, latar belakang, eksistensi dan karakteristik para eksponen yang terlibat dalam mengusulkan dan mengusahakan lahirnya Perda di Pamekasan, atau disebut dengan alasan internal juga merupakan faktor penting dalam hal ini.

1. Akomodasi Jawa-Madura

Lahirnya UU otonomi daerah telah memberikan peran dan kewenangan yang cukup kepada daerah, salah satunya adalah pemilihan kepala daerah secara langsung. Sejak saat itu, masing-masing calon kepala daerah yang menyatakan mencalonkan diri menunjukkan program dan kelebihanannya dibandingkan calon lain. Status sebagai "putra daerah" yang dianggap memahami persoalan daerah adalah ikon yang cukup memikat bagi konstituen, untuk memberikan preferensi politiknya. Tidak saja oleh masyarakat awam, promosi yang bernuansa rasis-kedaerahan, namun juga dilakukan oleh para elite partai politik dan politikus terdidik.¹ Karena itu, adalah sebuah keharusan bagi calon kepala daerah yang berasal dari luar, untuk melakukan adaptasi dan internalisasi nilai karakter daerah dimaksud. Hal inilah yang juga dilakukan oleh Dwiatmo Hadiyanto (selanjutnya Hadiyanto), Bupati Pamekasan di era awal Reformasi (1998-2003).

Hadiyanto lahir tanggal 03 September 1949. Posisinya menempati jabatan Bupati Pamekasan, merupakan karir tertinggi yang pernah dijabat pria kelahiran Klaten, Jawa Tengah tersebut, setelah melewati perjalanan karirnya yang cukup panjang di Departemen Dalam Negeri. Karirnya diawali dari bekerja sebagai tenaga kontrak di Pemerintah Propinsi Jawa Timur di Surabaya,

¹ Dalam kasus Pilgub DKI Jakarta misalnya, Fauzi Bowo menyebut Cagub yang lain (Alex dan Jokowi) sebagai orang yang tidak mengetahui persoalan Jakarta, karenanya tidak perlu mengaku dirinya orang Jakarta. Kata Bowo, keduanya adalah orang yang melancong ke Jakarta (<http://jakarta.okezone.com/read/2012/04/24/437/617814/foke-sebut-alex-jokowi-pelancong> (12 Januari 2012).

selama tiga tahun (1973-1976) dan diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS) pada tahun 1976.

Kisah pekerjaannya di Surabaya pada tahun 1973 yang jauh dari tempat tinggalnya Klaten, dimulai dari adanya kerjasama Pemda Gresik (saat itu belum menjadi kabupaten) dengan Universitas Gadjah Mada (UGM), tentang tawaran rekrutmen pegawai baru. Pada saat itu, terdapat 65 orang pendaftar dari UGM dan Hadiyanto adalah salah satu dari 11 orang yang dinyatakan lolos. Setelah dinyatakan diterima, ia ditempatkan di Pemerintah Kabupaten Surabaya yang berada di Gresik, yang saat itu belum menjadi kabupaten mandiri dan baru berdiri sendiri pada tahun 1975.

Bekerja sebagai pegawai biasa, dijalani Hadiyanto selama 12 tahun dan kemudian diangkat untuk sebuah jabatan. Di awal karirnya, ia menjabat sebagai pemeriksa di Pemerintah Propinsi Jawa Timur. Keberhasilannya sebagai pemeriksa telah mengantar-kannya hijrah ke Pulau Madura. Pada tahun 1988, Hadiyanto ditugaskan di Sumenep sebagai kepala inspektorat. Pada tahun 1993, ia menjabat sebagai Sekwilda Sumenep dalam usia yang masih relatif muda, 44 tahun. Karirnya sebagai pejabat di pemerintah daerah di salah satu kabupaten di Madura ini terus berlanjut hingga pada tahun 1997 ia diangkat menjadi Wakil Bupati Sumenep. Tidak berselang lama, pada tahun 1998 pria yang *low profile* ini dipromosikan dan diangkat sebagai Bupati Pamekasan hingga tahun 2003.

Meskipun lama hidup di Madura, penampilan Hadiyanto sebagai orang *jawa kulonan* masih terlihat jelas. Kepandaiaannya

bertutur dengan bahasa Jawa halus masih lancar diucapkan. Ia menyelesaikan pendidikan dasarnya di Sekolah Dasar Jatinom, Klaten tahun 1962, pendidikan Sekolah Menengah Pertama (SMP) di Karangnom tahun 1965, dan menyelesaikan pendidikan di Sekolah Menengah Atas (SMA) Klaten, Jawa Tengah tahun 1968.

Setelah selama dua belas tahun menempuh pendidikan di kota kelahirannya Klaten, Hadiyanto melanjutkan pendidikan tinggi di UGM Yogyakarta dengan memilih Fakultas Sosial Politik, jurusan Administrasi Negara (AN). Di saat itu, perkuliahan dilaksanakan di Sitihiinggil, Kraton Yogyakarta, dan baru pindah ke Bulak Sumur pada saat ia diwisuda. Mantan Bupati Pamekasan ini juga sempat menyelesaikan pendidikan strata dua (S-2) di kelas ekstensi pada Program Pascasarjana Universitas Narotama Surabaya yang ada di Bangkalan, di sela-sela kesibukannya sebagai Bupati.

Pendidikan yang ditempuhnya, merupakan salah satu faktor keberhasilannya dalam menempa karakter dirinya menjadi individu yang tangguh. Hal ini juga terlihat dari kesanggupannya menetap di Madura -sebuah daerah yang jauh dari tempat tinggalnya- selama 16 tahun. Di samping itu, domisilinya di Madura dalam kurun waktu yang cukup lama, juga menunjukkan bahwa Hadiyanto adalah pribadi yang mampu melakukan adaptasi dengan lingkungan secara baik.

Komitmennya kepada agama Islam -yang merupakan ciri khas orang Madura- juga ditunjukkannya dengan merehab Masjid Agung al-Syuhada' Pamekasan. Dari sisi cara berpakaian,

Hadiyanto yang kini tinggal di Yogyakarta juga sering menggunakan kain sarung (*sampir*) dan kopyah -tradisi berpakaian yang banyak dilakukan orang Madura- dalam menghadiri banyak acara. Bahkan kebiasaan tersebut masih sering dilakukan hingga saat ini, meski ia sudah tidak tinggal di Pamekasan.

Selama menjabat Bupati, Hadiyanto juga mampu berkomunikasi secara baik dengan para kiai dan ulama Madura. Ia berhasil membentuk "Forum Pertemuan Ulama dan Umara", yang mempertemukan para pejabat pemerintah daerah dengan para tokoh agama di Pamekasan. Pertemuan rutin yang masih tetap berlangsung hingga sekarang ini, diadakan sebulan sekali pada malam hari. Tuntutan penerapan syariat Islam di Pamekasan yang disuarakan para ulama, seperti mendapatkan "angin segar" karena bisa langsung didengar bupati.

Kendati Hadiyanto berhasil menciptakan hubungan yang harmonis antara ulama dan umara, dalam melaksanakan tugasnya sebagai bupati, bukan tanpa kritik dan gangguan. Beberapa kali ia mendapat kritik pedas dan "ejekan diskriminatif" dalam forum diskusi dan seminar. Di antara perlakuan yang diterimanya adalah penolakan para mahasiswa terhadap kepemimpinan Hadiyanto hanya karena ia bukan orang pribumi "asli Madura". Akan tetapi, dengan pengalamannya menjadi pejabat pemerintah daerah, ia merespon dan menghadapi tuntutan tersebut dengan tenang. Bahkan ia sempat mencalonkan kembali sebagai calon Bupati Pamekasan periode 2008-2013, bersaing dengan pasangan Ahmad Syafi'i-Fudhali Ruham dan Kholilurrahman-Kadarisman.

Karakter Hadiyanto sebagai politisi juga terlihat dari perjalanannya untuk maju menjadi salah satu kontestan calon Bupati Pamekasan, meskipun tidak mulus dan akhirnya menuai kekalahan. Tiga minggu sebelum pemilihan, ia dinyatakan sebagai tersangka atas tuduhan tindak pidana korupsi. Meskipun demikian, ia mampu melewati kampanye hitam (*black campaign*), yang pada akhirnya menyeretnya untuk merasakan kehidupan di lembaga pemasyarakatan di Pamekasan selama proses hukum berlangsung selama enam bulan. Setelah melewati proses hukum hingga di tingkat Mahkamah Agung, Hadiyanto dinyatakan bebas murni.

Di mata petani tembakau Pamekasan, Hadiyanto merupakan sosok pemimpin yang mampu memberikan harapan meningkatnya kesejahteraan bagi kehidupan mereka. Pada saat itu, ia sedang melakukan penjajagan kerjasama dengan salah satu perusahaan tembakau di Jerman, untuk penjualan tembakau para petani dengan harga jual yang lebih tinggi dibandingkan dengan harga di Pamekasan. Secara kebetulan, Hadiyanto memiliki relasi dengan Santoso, orang Yogyakarta yang sudah lama tinggal di Jerman. Santoso adalah pengusaha tembakau yang mewarisi usaha ayahnya. Namun, harapan petani tembakau inipun harus pupus karena kuatnya perlawanan para tengkulak tembakau di Pamekasan dan kekalahan Hadiyanto menjadi Bupati Pamekasan untuk kedua kalinya.

Menghabiskan masa purnanya, saat ini Hadiyanto menetap di daerah tempat tinggalnya di Wirogunan, Yogyakarta bersama dua orang anak dan empat orang cucunya. Hari-harinya dihabiskan untuk mengasuh anak cucunya, tanpa didampingi isterinya

yang telah meninggal dunia, pada hari Jumat tanggal 26 Juli 2009, yang oleh dokter diduga akibat pecahnya batang otak sebelah kanan.²

2. Birokratisasi Santri: Trend Pasca Orde Baru

Di penghujung Orde Baru dan awal Reformasi, sikap akomodatif pemerintah kepada umat Islam telah menarik minat umat Islam untuk masuk ke dalam struktur birokrasi, yang dilakukan oleh aktivis Islam dan para kiai. Jika sebelum era itu, kiai sering disebut sebagai makelar budaya, maka pada era reformasi sejumlah kiai juga telah berperan sebagai makelar politik.³

Terdapat banyak alasan yang menyebabkan kiai terlibat dalam percaturan politik praktis dan memasuki birokrasi pemerintahan. Di antara argumennya adalah mereka meyakini bahwa misi dakwah yang diemban kiai akan efektif jika didukung oleh pemegang kekuasaan. Para kiai -yang diidentifikasi Imam Suprayogo sebagai kiai politik dan kiai advokatif- juga berargumentasi apabila pemerintahan dikendalikan oleh orang yang acuh tak acuh terhadap agama, maka misi dakwah sulit dilakukan.⁴

Tampilnya Abdurrahman Wahid sebagai presiden Indonesia ke empat memperkuat pernyataan di atas. Terlebih lagi secara berkelanjutan peran kiai di jalur birokrasi terus berjalan. Sebut saja Hasyim Muzadi dan Sholahudin Wahid, yang keduanya

² Dwiatmo Hadiyanto, *Wawancara*, Yogyakarta, 25 Desember 2011.

³ M. Imam Zamroni, "Agama, Etnis dan Politik Dalam Panggung Kekuasaan: Sebuah Dinamika Politik Tauke dan Kiai di Madura", *El-Harakah*, 10 (Januari-April 2008), 26

⁴ Imam Suprayogo, *Kiai dan Politik: Membaca Citra Politik Kiai*, cet. 2 (Malang: UIN Press, 2009), 287.

pernah mencalonkan diri sebagai wakil presiden, dan sejumlah kiai yang berkarir di jalur legislatif. Tidak hanya itu, sejak 1999 banyak generasi muda santri yang mulai menduduki jabatan menteri, gubernur, bupati maupun jabatan birokrasi lainnya.⁵ Deretan ini akan semakin panjang jika dikaitkan dengan fenomena di daerah, salah satunya di Kabupaten Pamekasan.

Elite politik yang berada di birokrasi Pamekasan, baik eksekutif maupun legislatif banyak diisi oleh para santri, salah satu di antaranya adalah Ahmad Syafi'i. Syafi'i adalah Bupati Pamekasan periode 2003-2008 yang masa mudanya dihabiskan untuk menempuh pendidikan di pesantren. Sejak kecil, Syafi'i telah berkenalan dengan dunia pesantren. Pendidikan dasarnya diselesaikan di Sekolah Dasar (SD) dan di Madrasah Diniyah pada tahun 1977. Selepas tamat Sekolah Menengah Pertama Negeri (SMPN) I Pamekasan tahun 1980, Syafi'i kembali ke pesantren dengan menempuh pendidikan di Sekolah Menengah Atas (SMA) Nurul Jadid, Paiton, Probolinggo, sebuah lembaga pendidikan milik pesantren Nurul Jadid.

Syafi'i melanjutkan pendidikan sarjananya di Fakultas Syariah Institut Agama Islam Nurul Jadid (IAINJ). Setelah lulus kuliah pada tahun 1991, ia mengabdikan diri di almamaternya menjadi tenaga administrasi. Setelah selama 10 tahun tinggal di pesantren Nurul Jadid, Syafi'i kembali ke Pamekasan dan mulai bersentuhan dengan kegiatan politik. Selama berkarir di politik, Syafi'i sempat melanjutkan pendidikannya di pascasarjana

⁵ Munir Mulkhan, *Moral Politik Santri: Agama dan Pembelaan Kaum Tertindas* (Jakarta: Erlangga, 2003), 212.

Universitas Tujuh Belas Agustus (UNTAG) Surabaya jurusan Manajemen Administrasi Publik dan selesai tahun 2006.

Meski berlatar belakang pesantren, karir Syafi'i di dunia politik cukup cemerlang. Dia pernah menjadi anggota DPRD dari Partai Persatuan Pembangunan dan menjadi ketua DPRD Pamekasan pada tahun 1999-2003. Tidak hanya berhenti di legislatif, pria kelahiran Pamekasan pada tanggal 11 September 1964 ini dipercaya oleh masyarakat untuk menjadi Bupati Pamekasan periode 2003-2008 ketika berusia 37 tahun. Selesai menjadi Bupati, karir politik Syafi'i tidak tampak surut karena pada tahun 2009 dia menjadi anggota DPR RI dari partai demokrat. Tindakannya yang beralih dari kader PPP ke partai demokrat memang menimbulkan kontroversi. Banyak orang yang mengkritiknya, namun tidak sedikit orang yang mendukungnya.

Terlepas dari pro-kontra, di tengah masa jabatannya menjadi anggota DPR RI yang belum habis, pada tahun 2013 ini Syafi'i di jagokan oleh partai Demokrat dan PPP menjadi calon Bupati Pamekasan untuk yang kedua kalinya, berpasangan dengan Muhammad Khalil Asy'ari. Pada Pemilu yang dilaksanakan pada tanggal 9 Januari 2013, pasangan Syafi'i-Asy'ari berhasil mengungguli dua pasangan calon bupati lainnya untuk menjadi orang nomor satu di Pamekasan untuk kedua kalinya.

Menjadi santri sekaligus politisi diperankan dengan baik oleh Syafi'i. Penampilannya yang santun, rendah hati, bersahaja dan sangat menghormati kiai mempertegas sosoknya sebagai santri. Karir Syafi'i di dunia birokrasi dan politik yang gemilang,

meyakinkan banyak orang bahwa dia adalah seorang birokrat dan politisi.⁶

Sosok birokrat lain yang memiliki latar belakang santri adalah KH. Kholilurrahman, Bupati Pamekasan periode 2008-2013. Kholil adalah mantan Ketua PCNU Pamekasan yang lahir dan tumbuh di lingkungan pesantren. Menggunakan tipologi kiai Madura,⁷ Kholil bisa disebut sebagai kiai "guru ngaji kitab", karena tidak saja mampu mengajarkan al-Qur'an, namun ia juga mampu mengajarkan ilmu-ilmu agama dengan referensi yang berasal dari kitab kuning.

Sejak kecil, Kholil menempuh pendidikannya di pesantren, yang dimulai dari Madrasah Ibtidaiyah (MI). Setamat dari MIN Paiton Probolinggo, Kholil melanjutkan pendidikan di Madrasah Tsanawiyah Agama Islam Negeri (MTsAIN) Nurul Jadid, Paiton dan Madrasah Aliyah Agama Islam Negeri (MAAIN) pada lembaga yang sama. Di samping menempuh pendidikan formal, ia juga banyak mempelajari ilmu-ilmu agama (*mondok*) di tempat yang sama, karena selain sebagai pesantren yang mengajarkan ilmu-ilmu agama, Nurul Jadid juga menyelenggarakan pendidikan formal.

⁶ Ahmad Syafi'i, *Wawancara*, Surabaya, 03 Maret 2013.

⁷ Gelar kiai di Madura bisa disandingkan kepada banyak orang. Karenanya, istilah kiai dibedakan menjadi 3 yaitu guru ngaji, kiai yang mengajarkan al-Qur'an, guru ngaji kitab, kiai yang mengajarkan berbagai ilmu agama dan guru tarekat, kiai yang mengajarkan tarekat. Abdul Chalik, "Kiai dan Kekuasaan Sosial dalam Masyarakat Madura", dalam http://www.Lontar_madura.com/2011/08/15/kiai-dan-kekuasaan-sosial-dalam-masyarakat-madura (12 Januari 2012), 3.

Belum cukup dengan memperdalam ilmu-ilmu agama di pesantren dan lembaga pendidikan formal di Nurul Jadid, Kholil melanjutkan *nyantri* di Pesantren Salafiyah Safi'iyah Sidogiri Pasuruan. Sebagai santri yang hanya fokus *mondok* –tidak dibebani dengan tugas sekolah formal- Kholil semakin mengukuhkan keilmuannya dalam ilmu agama termasuk membaca kitab kuning. Meskipun telah menguasai beberapa kitab kuning selama di Sidogiri, ia belum merasa puas terhadap ilmu yang diperolehnya. Untuk itu, Kholil kemudian melanjutkan *nyantri* di Pesantren Tebuireng Jombang. Berpindah-pindah dari satu pondok ke pondok lain di lingkungan santri bukan hal yang asing. Alasannya, karena mereka meyakini bahwa masing-masing pondok pesantren memiliki spesialisasi keilmuan. Selama di Jombang, Kholil tidak menyia-nyiakan waktunya hanya untuk mendalami ilmu agama, melainkan juga menyempatkan kuliah di Universitas Darul Ulum (Undar) Jombang, yang jaraknya $\pm$ tujuh km dari Tebuireng, dengan mengambil jurusan ilmu hukum.

Setelah cukup lama *nyantri* dan belajar, Kholil pindah ke Pamekasan. Di kota kelahirannya ini, ia banyak menghabiskan waktunya untuk mengajar di Pesantren Maslahul Huda di Desa Panempan, Pamekasan. Ia kemudian juga aktif dalam organisasi keagamaan yaitu NU, hingga mengantarkan dirinya menjadi ketua PCNU Pamekasan. Setelah sukses memimpin NU, Kholil kemudian dipercaya memimpin MUI Pamekasan. Kholil juga menggagas berdirinya lembaga, yang bertujuan menyamakan langkah ormas-ormas Islam di Pamekasan, yang diberi nama Forum Komunikasi Ormas Islam (FOKOS). Lembaga ini menjadi

wadah bersama bagi seluruh ormas Islam di Pamekasan yang terdiri dari NU, Muhammadiyah, Persis, Hidayatullah, Sarekat Islam dan Al-Irsyad, untuk menyelesaikan berbagai persoalan umat yang muncul. Salah satu contohnya, Fokos pernah berhasil menjadi mediator bagi penyelesaian perbedaan hari raya di Pamekasan. Lembaga ini juga menjadi salah satu wadah para ulama dan ormas Islam di Pamekasan, dalam mendiskusikan rencana penerapan syariat Islam di Pamekasan.

Karir Kholil sebagai "pekerja" umat, dilengkapinya dengan posisinya pernah menjadi wakil rakyat di legislatif sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Propinsi Jawa Timur selama dua periode. Pengalaman ini menjadikan Kholil sebagai pribadi yang memahami persoalan masyarakat, baik secara teoretis maupun praksis. Ketika aktif sebagai pejabat Pemerintah Daerah dan pernah menjadi anggota DPRD, Kholil tetap aktif dalam kegiatan ormas Islam dan pesantren, tempatnya mengajar. Bahkan, ketika Kholil terpilih sebagai Bupati Pamekasan periode 2008-2013, ia masih aktif di NU sebagai *mushtashar* (dewan penasehat), karenanya karakteristik Kholil sebagai santri sangat tampak.⁸

Elite santri-birokrasi lainnya adalah Alwi Bik. Pria kelahiran Sumenep 23 April 1963 ini adalah salah satu sosok sentral yang memiliki peran cukup signifikan dalam menyuarakan gagasan penerapan syariat Islam di Pamekasan. Bahkan ia juga dikenal

⁸ Kholilurrahman, *Wawancara*, Pamekasan, 26 Desember 2011. Data juga disarikan dari Sahid, "Formalisasi Syari'at Islam Dalam Konstruksi Kyai NU Struktural Jawa Timur", 234-244..

sebagai orang yang berada di balik ide-ide besar penerapan syariat Islam di Pamekasan. Sebagai orang asli Madura, Alwi memahami budaya Madura. Karenanya, ketika kultur asli Madura yang berkarakter Islami mulai tergerus budaya luar, ia segera merasakan hal tersebut. Terlebih lagi, momentum reformasi memiliki pengaruh besar terhadap tindakan masyarakat yang memaknai kebebasan secara berlebihan.

Alwi adalah salah satu Pegawai Negeri Sipil pada Pemkab Pamekasan yang sangat paham tentang Islam, meskipun pada umumnya mereka dikenal sebagai "orang awam". Hal ini tidak dapat dilepaskan dari sejarah pendidikan semasa kecil hingga dewasa, yang dijalannya di lembaga pendidikan Islam. Pendidikan dasar ditempuh di Sumenep pada tahun 1974 dan dilanjutkan ke PGAN (Pendidikan Guru Agama Negeri) 6 tahun - nama sekolah guru setingkat dengan SLTP dan SLTA- di kota yang sama pada tahun 1980-1987. Ketika menempuh pendidikan di Sumenep, Alwi muda juga belajar Agama Islam di Madrasah *al-Wataniyyah al-Islamiyah* selama 11 tahun. Meskipun ia menempuh pendidikan di dua lembaga sekaligus, Alwi berhasil mengatur waktu dengan baik. Pada pagi hari, belajar di lembaga pendidikan formal mulai SDN hingga PGAN, pada sore hari ia belajar di Madrasah *al-Watahiyah al-Islamiyah*. Pendidikan umum dan agama itulah yang mempengaruhi karakter dan pemikiran Alwi, termasuk ketika sudah menjadi pegawai atau pejabat di pemerintah Kabupaten Pamekasan.

Setelah lulus dari PGAN, Alwi melanjutkan pendidikan tingginya di Fakultas Syari'ah Institut Agama Islam Negeri (IAIN)

Sunan Ampel Surabaya. Selama menjadi mahasiswa, Alwi aktif bergabung dengan para mahasiswa lain di Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia (PMII). Berkat ketekunan dan keseriusannya, pada tahun 1984-1985, ia terpilih sebagai Ketua PMII Rayon Fakultas Syari'ah. Di samping kegiatan ekstra kampus, Alwi juga terlibat aktif di dalam kegiatan intra kampus, sehingga terpilih sebagai Ketua II Senat Mahasiswa Fakultas Syari'ah, pada tahun 1985-1986.

Menjelang akhir kuliah, Alwi merasa bahwa waktunya di Surabaya banyak yang terbuang karena kewajiban untuk masuk kuliah hanya memerlukan waktu 3 hari dalam seminggu. Oleh sebab itu, pada tahun 1985 dia nyantri di Yayasan Pesantren Islam (YAPI) di Bangil Pasuruan, yang berjarak $\pm$ 70 km dari Surabaya. Selama 4 tahun, 1985-1989 Alwi pulang-pergi antara Bangil-Surabaya untuk menuntut ilmu. Selama di Bangil, Alwi mendapat tempaan karakter yang lebih dibandingkan dengan sebelum *mondok*. Kuatnya pengaruh pesantren YAPI pada diri Alwi, di antaranya terlihat dari foto kiainya yang berukuran cukup besar dipasang di ruang tamu rumahnya di Pamekasan, yang menginspirasi perjalanan hidupnya.

Selama menjadi PNS di pemerintah Kabupaten Pamekasan, banyak gagasan yang dilontarkan Alwi terkait dengan pelaksanaan syariat Islam dengan baik. Di awal Reformasi, Alwi adalah orang internal pemerintahan yang mendukung kuat lahirnya Perda. Dengan kemampuan birokrasi dan akademik yang dimiliki, gagasan dan usulan Alwi dinilai taktis. Ia piawai dalam menggabungkan substansi sebuah gagasan dengan teknik

aplikasinya di lapangan. Alwi juga ditunjuk Bupati Pamekasan saat itu, Hadiyanto untuk menjadi sekretaris lembaga yang menjadi cikal bakal LP2SI. Lembaga tersebut bertugas merumuskan terbentuknya Gerbangsalam. Berkat pemikirannya pula, Gerbangsalam tidak dibentuk atas dasar Perda, melainkan deklarasi umat Islam yang diwakili ormas Islam. Hal ini dimaksudkan untuk "menghindari" adanya pertentangan dengan pasal dalam Undang-undang Otonomi Daerah Nomor 32 Tahun 2004, yang menyatakan bahwa persoalan keagamaan tidak boleh ditangani oleh pemerintah daerah.

Meskipun posisi Alwi di LP2SI sebagai sekretaris, tetapi secara *de facto* ia adalah arsitek dari upaya penerapan nilai-nilai Islam secara formal dan Gerbangsalam di Pamekasan. Ketuanya, Hariyanto, selalu mewakilkan dan menyerahkan persoalan Gerbangsalam kepada Alwi. Jabatannya sebagai sekretaris lebih disebabkan secara struktural posisi Alwi di bawah Hariyanto. Karenanya, proses awal lahirnya Gerbangsalam secara umum bertumpu kepada peran eksekutif pemerintah Kabupaten Pamekasan.

Di samping kepiawaiannya memadukan dunia birokrasi dan akademik, Alwi adalah individu yang konsisten dan memiliki komitmen kuat dalam menjalankan syariat Islam. Di tengah kesibukannya sebagai pejabat di Pemkab Pamekasan -pernah menjadi Kasubbag Sosial pada Bagian Kesra, Kabag Ketertiban Setda, Kabag Kesra Setda dan Asisten Setda- ia juga terlibat aktif dalam kegiatan ormas Islam. Pada tahun 1995-2000, Alwi tercatat sebagai pengurus PCNU Pamekasan. Pada tahun 2005-2010, ditunjuk sebagai Sekretaris Umum MUI Kabupaten Pamekasan.

Hingga kini, ia juga masih terlibat aktif dalam kegiatan kemasyarakatan, sebagai Ketua Dewan Syuro Dewan Dakwah Islamiyah Indonesia (DDII) cabang Pamekasan, tahun khidmat 2011-2014.

Dalam praktik penerapan syariat di lingkup Kabupaten Pamekasan, Alwi selalu aktif menggerakkan para pegawai untuk salat *jamaah* dan berdoa bersama-sama sebelum melakukan tugas. Untuk kepentingan menggalakkan salat *jamaah* pula, jika waktu salat sudah masuk ia tidak segan meminta bupati yang sedang memimpin rapat untuk istirahat atau jeda guna melaksanakan salat berjamaah.

Perhatiannya dalam merespon tuntutan umat, Alwi yang saat itu juga menjabat sekretaris MUI Pamekasan memelopori usaha penyeragaman waktu berbuka puasa di Pamekasan. Dengan merangkul tiga lembaga di Pamekasan, yaitu MUI, LP2SI dan Ta'mir Masjid Agung Kabupaten Pamekasan, Alwi berhasil mendirikan studio/ pemancar radio yang berada di Masjid Agung "Al-Syuhada" Pamekasan, untuk menyiarkan waktu berbuka kepada seluruh masyarakat. Tidak hanya itu, agar setiap masjid yang ada di Pamekasan dapat mendengar siaran masjid Agung, Alwi dan beberapa kawannya membeli 600 radio untuk dibagi-bagikan pada setiap masjid. Pembelian radio dilakukan dengan menggandeng donatur yang menginfakkan sebagian hartanya.⁹

Karakter santri yang melekat pada diri Alwi tampak dalam kehidupan sehari-hari. Hal ini terkait erat dengan latar belakang

⁹ Alwi, *Wawancara*, Pamekasan, 04 Desember 2011. Disarikan juga dari biografi Alwi yang tercatat dalam disertasinya. Alwi, "Legislasi dan Masalah di Indonesia: Studi Implementasi Perda Bernuansa Syari'ah" (Disertasi-IAIN Sunan Ampel, Surabaya, 2011).

kehidupannya, yang dibesarkan di lingkungan santri. Alwi juga memiliki garis keturunan dan *genealogies* Arab, sebuah komunitas yang memiliki peran besar dalam pengembangan Islam di Madura.¹⁰ Mereka telah lama berada di Madura khususnya di Sumenep. Jumlahnya pun relatif besar, melebihi jumlah keturunan Arab yang berada di kota lain seperti Cirebon dan Semarang.¹¹

Selain Kholil dan Alwi, birokrat Pamekasan lain yang memiliki basis santri adalah anggota legislatif dari partai Demokrat, Fariduddin Tamim. Tamim adalah anggota legislatif Kabupaten Pamekasan yang sudah menjabat selama tiga periode yaitu mulai 1999-sekarang. Ia memiliki data yang cukup banyak tentang Perda syariat, karena ia adalah bagian dari pelaku sejarah. Saat Gerbangsalam menjadi sebuah gerakan moral masyarakat Pamekasan, Tamim bertindak sebagai ketua komisi A, yang membidangi persoalan hukum dan pemerintahan. Selama dua periode, Tamim adalah anggota dewan dari Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), namun kemudian berpindah dan menjadi anggota legislatif dari Partai Demokrat (PD) pada pemilu 2009. Berbekal pengalamannya menjadi anggota legislatif yang relatif lama, politisi kelahiran Pamekasan 11 Januari 1962 tersebut memahami banyak persoalan Pamekasan. Ia juga memiliki komunikasi yang baik dan humoris, sehingga beberapa persoalan dapat dijelaskan dengan tuntas.

¹⁰ Ibid, 29.

¹¹ Huube de Jonge, *Madura dalam Empat Zaman: Pedagang, Perkembangan Ekonomi dan Islam* (Jakarta: Gramedia, 1989), 28.

Pendidikan Tamim dimulai dari Madrasah Ibtidaiyah, Madrasah Tsanawiyah dan Madrasah Aliyah yang diselesaikan tahun 1982. Ia juga sempat menempuh pendidikan tinggi di Fakultas Syariah IAIN Sunan Ampel Surabaya Fakultas, untuk program sarjana muda. Pendidikan sarjananya diselesaikan di Fakultas Tarbiyah Universitas Islam Madura (UIM) pada tahun 1991.

Di samping pendidikan formal, Tamim juga menempuh pendidikan nonformal selama dua tahun, dengan *nyantri* di pesantren Sidogiri, Pasuruan. Sewaktu menempuh pendidikan di Madrasah Aliyah, Tamim juga mengaji di pesantren "al-Rosyadi" Buduran, Sidoarjo. Karena itu, tidak heran jika banyak orang memanggilnya kiai, sekalipun ia mengaku tidak memiliki pesantren. Tamim juga aktif dalam organisasi kemasyarakatan NU. Karirnya di ormas tersebut dimulainya dari posisi sebagai sekretaris dan wakil ketua Ansor cabang Pamekasan. Pada tahun 1999, ia terpilih sebagai *katib* syuriah PCNU Pamekasan mendampingi ketua syuriah PCNU, KH. Hamid Manan.

Anggota legislatif lain dengan latar belakang pesantren yang memberikan pandangannya tentang Perda syariat di Pamekasan adalah Zuhaini Rachim, yang berlatar belakang PKB. Jika PKB adalah representasi dari preferensi politik warga NU, maka pandangan Zuhaini adalah penting karena afiliasi masyarakat terhadap ormas ini cukup banyak. Anggota DPRD yang lahir di Pamekasan pada tahun 1963 ini, juga dua periode menjadi wakil rakyat, sejak tahun 2003 hingga sekarang. Rachim berada di komisi D, yang membidangi pendidikan, kesehatan, olah raga dan kesejahteraan sosial.

Penampilannya yang sederhana, egaliter dan cara berkomunikasi yang akrab, menampakkan karakternya yang khas dimiliki orang-orang NU yang memiliki basis pesantren. Hal ini terlihat pada sikapnya yang sangat hormat dan menghargai para tamu. Bahkan ketika berkali-kali *handphone*-nya berdering, selalu dijawabnya sebentar lagi karena masih menerima tamu.

Karir Rachim di lembaga legislatif dimulai dari posisinya sebagai dewan *syura* (majelis pertimbangan) PKB salah satu kecamatan di Pamekasan. Aktivitas politiknya yang "melompat" dari pengurus PKB tingkat kecamatan menjadi anggota legislatif dan mengungguli calon legislatif lain, tentu merupakan sebuah prestasi yang layak diapresiasi. Terlebih lagi, Rachim juga mampu bertahan menjadi anggota dewan selama dua periode. Apresiasi tersebut setidaknya berupa penilaian bahwa ia telah bekerja secara baik di legislatif dan tidak memiliki persoalan. Sejak Desember 2011, posisinya di dewan semakin mantap karena dipercaya sebagai ketua fraksi PKB. Di samping aktif di PKB, sebelum menjadi anggota dewan, Rachim juga terlibat aktif di NU. Ia pernah menjabat sebagai wakil ketua IPNU, sekretaris LDNU dan wakil sekretaris PCNU Pamekasan.

Sosoknya sebagai santri yang aktif di NU, terkait erat dengan latar belakang pendidikan pesantren. Sewaktu menempuh pendidikan di SD, ia juga menempuh pendidikan nonformal di sekolah diniyah. Begitu pula, ketika di bangku MTsN dan SMA, ia juga *nyantri* di pesantren Miftahul Ulum, Bettet. Ketika menempuh pendidikan sarjana di Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri (STAIN) Pamekasan dan menyelesaikannya tahun 1989, ia

juga belajar agama di pesantren Nurul Hikmah Kayu Manis. Sebelum di STAIN, pendidikan sarjana mudanya diselesaikan di IAIN Sunan Ampel Surabaya tahun 1985.

3. Idealisme Akademik dan Partai

Berikut adalah kelompok elite yang berlatarbelakang akademik (akademisi), namun memasuki dunia elite eksekutif Pamekasan untuk mewarnai gagasan penerapan syariat Islam. Di antara kelompok dimaksud adalah Taufiqurrahman. Taufiq adalah salah satu di antara sejumlah orang yang sedari awal terlibat secara aktif dalam merumuskan Gerbangsalam. Taufiq adalah yang mengusulkan nama Gerbangsalam bagi gerakan penerapan syariat Islam di Pamekasan. Posisinya yang saat itu sebagai dosen dan Ketua Jurusan Syariah di STAIN Pamekasan, telah mengantarkannya masuk ke dalam lingkup eksekutif Pamekasan melalui LP2SI. Penampilannya yang tenang dan gaya bicara yang tertata, memberikan kesan kepada lawan bicara bahwa ia adalah orang yang serius. Keseriusan ini salah satunya tampak pada tindakannya yang sungguh-sungguh dalam usaha penerapan syariat Islam di Pamekasan, dan terpilih sebagai Ketua LP2SI pada tahun 2003-2008.

Taufiq yang lahir di Pamekasan pada 26 Desember 1965, mengawali pendidikannya di SD Baturambat, Pamekasan dan dilanjutkan di SMP Pamekasan pada tahun 1971. Pada tahun 1981, Taufiq melanjutkan pendidikannya di luar Pamekasan, yaitu di SMA “Nurul Jadid” Paiton, Probolinggo. Meskipun pendidikan formalnya ditempuh di sekolah umum, namun ia mendalami ilmu agama di pesantren. Sejak SD dan SMP, Taufiq

menjadi santri di Pesantren “Miftahul Ulum” Pamekasan. Ketika menyelesaikan SMA, ia juga *nyantri* di pesantren “Nurul Jadid” Paiton, Probolinggo. Taufiq melanjutkan pendidikan tinggi di Fakultas Syariah IAIN Sunan Ampel Surabaya.

Dalam konteks peran pentingnya di LP2SI yang memperjuangkan penerapan syariat Islam di Pamekasan, pendidikan Taufiq di Fakultas Syari’ah IAIN Sunan Ampel Surabaya, memiliki makna penting pada pengalaman akademiknya. Karena, pendidikan formalnya pada jenjang pascasarjana, justru tidak berhubungan dengan dunia ke-syari’ah-an dan hukum. Pendidikan pascasarjana untuk S-2 ditempuh Taufiq di IKIP Malang (kini UM) dengan mengambil konsentrasi Manajemen Pendidikan. Demikian pula pendidikan doktornya (S-3) juga pada konsentrasi disiplin ilmu pendidikan pada perguruan tinggi yang sama dan diselesaikan tahun 2003.

Latar belakang pendidikan Taufiq yang “tidak linear” antara bidang hukum dan pengembangan pendidikan, memberi dampak kepada dirinya. Di satu sisi, ia adalah orang yang banyak terlibat dalam persoalan hukum seperti menjadi anggota Gerbangsalam dan Badan Amil Zakat Pamekasan. Di sisi lain, Taufiq juga banyak berkonsentrasi pada persoalan pendidikan. Jabatan yang kini diembannya sebagai Pembantu Ketua Bidang Akademik di STAIN Pamekasan, tidak bisa dipisahkan dari *background* akademiknya yang menekuni bidang pendidikan. Di samping itu, posisi Taufiq sebagai Direktur *Center for Madura Studies* (CERMADS) Pamekasan dan asisten direktur pada Program Pascasarjana Institut Dirasat Islamiyah Al-Amin (IDIA) Prenduan

Sumenep, semakin mengokohkan jati dirinya sebagai akademisi yang serius.¹²

Langkah Taufiq melibatkan diri secara aktif ke dalam lingkungan eksekutif Pamekasan, juga diikuti oleh Muh Zahid. Sebagaimana rekannya, Zahid adalah seorang akademisi, karena ia adalah dosen STAIN Pamekasan. Zahid mulai terlibat aktif dalam usaha penerapan syariat di Pamekasan sejak menjadi sekretaris Jurusan Syariah STAIN Pamekasan, dan diminta menjadi anggota LP2SI yang digagas oleh pemerintah daerah mewakili unsur akademisi. Berkecimpung di lembaga pendidikan yang kebetulan menangani persoalan syariah dan hukum adalah faktor penting yang mengantarkannya aktif sebagai anggota LP2SI.

Di samping itu, aktivitasnya dalam ormas NU, semakin meneguhkan kompetensi Zahid untuk terlibat menggagas persoalan formalisasi syariat. Latar belakang pendidikannya yang diperoleh di pesantren Asembagus, Situbondo, semakin menguatkan dirinya sebagai santri-akademisi. Kesempatan dan kompetensi yang ada pada dirinya, sangat mungkin menjadi salah satu faktor yang mendukung dirinya untuk menduduki posisi sebagai ketua LP2SI saat ini menggantikan Taufiq.

Sampai saat sekarang, alumni pasca sarjana IAIN Sunan Ampel Surabaya yang mengambil konsentrasi syariah ini, masih terlibat aktif dalam kegiatan keagamaan di luar kesibukannya di LP2SI. Ia adalah ketua tim yang sedang merintis kegiatan

¹² Taufiqurrahman, *Wawancara*, Pamekasan, 26 Januari 2012.

penerjemahan al-Qur'an ke dalam bahasa Madura.¹³ Zahid yang kini sedang menyelesaikan pendidikan doktornya di UIN Yogyakarta ini, sebagaimana Taufiq, adalah akademisi yang terlibat aktif dalam rangkaian kegiatan penerapan syariat Islam di Pamekasan melalui LP2SI.¹⁴

Berbeda dengan dua orang yang disebut sebelumnya, orang yang memiliki peran besar dalam gagasan penerapan syariat Islam melalui LP2SI dengan latar belakang akademisi adalah Abdul Ghaffar, yang aktif di LP2SI mewakili pesantren dan ormas Islam. Abdul Ghaffar adalah alumni pondok pesantren Sidogiri Pasuruan dan menyelesaikan pendidikan sarjananya di Institut Agama Islam (IAI) "Nurul Jadid" Paiton Probolinggo. Setelah menyelesaikan pendidikan pesantren, ia juga sempat mengabdikan diri di Yayasan Pesantren Islam (YAPI) Bangil Pasuruan.

Keberadaan Ghaffar memang tidak terkait langsung dengan lembaga legislatif maupun eksekutif, akan tetapi persoalan penerapan syariat Islam di Pamekasan tidak dapat meninggalkan peran dirinya. Abdul Ghaffar adalah anggota tim perumus yang membidani lahirnya LP2SI di Pamekasan. Ia adalah pelaku sejarah yang mengetahui langsung jalannya LP2SI yang dibentuk pemerintah daerah tersebut. Karena itu di awal pendiriannya, Ghaffar terlibat banyak dalam peran yang dimainkan LP2SI. Di samping itu, Ghaffar adalah Ketua Fokos (Forum Komunikasi

¹³ Maduranews, Al-Quran Berbahasa Madura Belum Rampung, <http://maduranews.blogspot.com/2011/03/al-quran-berbahasa-madura-belum-rampung.html>, diakses tanggal 20 Juli 2011.

¹⁴ Muh Zahid, *Wawancara*, Pamekasan, 04 Desember 2011 dan 27 Desember 2011.

Ormas Islam) yang terdiri dari enam ormas yaitu NU, Muhammadiyah, Serikat Islam (SI), Hidayatullah, Persis dan Al-Irsyad. Beberapa usulan yang akhirnya menjadi Perda atau menginsiprasi bupati membuat Surat Edaran tentang syariat Islam, juga banyak disuarakan oleh forum ini baik bersifat perorangan atau kelompok. Peran Ghaffar dalam penerapan syariat Islam menjadi penting karena ia adalah ketua PCNU dan anggota MUI Pamekasan. Saat ini, Ghaffar adalah orang yang memiliki hubungan dekat dengan Bupati Pamekasan, KH Kholilurrahman. Kedekatan tersebut terlihat dari dukungan yang diberikan kepada Bupati dalam Pemilukada periode 2008-2012.

Ghaffar adalah alumni Pascasarjana Universitas Islam Malang (UNISMA). Karena itu, meski selalu berpenampilan dengan mengenakan sarung dan kopyah seperti kebanyakan kiai, ia juga memiliki pengalaman akademik yang cukup baik. Gaya bicaranya sistematis, santun dan ilmiah. Karirnya di dunia akademik juga ditunjukkan pada posisinya yang pernah menjabat Dekan Fakultas Agama Islam (FAI) Universitas Islam Madura (UIM) dan menjadi salah satu dosen yang telah tersertifikasi. Akan tetapi, akibat keterlibatannya dalam politik dengan memberikan dukungan kepada salah satu calon Bupati Pamekasan pada tahun 2008, membuatnya harus keluar dari dosen dan meninggalkan kampus tempat ia mengajar, karena berseberangan politik dengan pimpinannya.

Tidak hanya di internal kampus, di luar kampus pun Ghaffar memiliki *networking* yang luas. Ia mengenal baik orang-orang dekat Jusuf Kalla (JK), karena pada Pemilu presiden 2009 ia tergabung

dalam kelompok yang mendukung pasangan Jusuf Kalla-Wiranto. Di tingkat NU wilayah propinsi Jawa Timur, Ghaffar juga memiliki hubungan yang sangat baik dengan para pengurus PWNU. Setelah tidak aktif di UIM, Ghaffar kembali kepada "dunia"-nya mengasuh pesantren yang dimilikinya. Bahkan ia merasa bersyukur karena saat ini ia justru bisa lebih fokus mengasuh para santrinya. Di masjid yang bergandeng dengan rumahnya, ia mengajarkan kitab kuning khususnya untuk beberapa materi fiqh.

Elite politik lain yang memiliki idealisme dalam memperjuangkan penerapan syariat Islam adalah Raden Panji Ahmad Wazirul Jihad. Gelar Raden diperoleh Jihad dari silsilahnya dengan Adikoro, salah seorang penguasa Pamekasan pada tahun 1700-an. Jihad juga memiliki jalur silsilah dengan Panembahan Ronggosukowati sebagai generasi kesebelas. Pria yang kini menjabat sebagai Sekjen PPP setelah sebelumnya menjadi wakil sekretaris PPP dan staff ahli dewan PPP Pamekasan ini, juga pernah disebut-sebut menjadi calon kuat anggota legislatif dari partai berlambang ka'bah tersebut meskipun akhirnya kalah suara.

Naluri Jihad sebagai politisi, memiliki kaitan dengan darah yang mengalir pada keluarganya. Kakaknya, Thariq adalah anggota legislatif di DPRD Pamekasan periode 2003-2008 dari partai PKB. Sementara itu, saudara kandungnya yang lain, Mujahid Asror adalah juga pernah menjadi calon anggota legislatif DPRD Tingkat I dari daerah pemilihan Ponorogo pada

pileg 2009, meskipun akhirnya kurang mendapatkan dukungan suara.

Jihad adalah politisi PPP kelahiran Pamekasan tahun 1977. Ia dibesarkan di keluarga santri karena ketika menempuh pendidikan SD, ia juga mengaji di pondok pesantren yang diasuh oleh ayahnya sendiri, yaitu di PP "Darussalam". Ketika menempuh pendidikan tingkat SLTP, ia juga *nyantri* di PP "Nurul Dalam". Pendidikannya tingkat SLTA diselesaikan di PP al-Amin Sume-nep, selama 4 tahun. Di al-Amin ini pula, ia sempat menjadi salah satu staff pengajar selama 6 tahun. Kesibukannya membantu mengajar di pondok pesantren itu menyebabkan kuliahnya di al-Amin tidak bisa diselesaikan.

Kegagalan kuliahnya di al-Amin tidak menghentikan semangat Jihad untuk melanjutkan pendidikan tinggi. Karenanya, ia hijrah ke Surabaya dan menempuh pendidikan tinggi di Jurusan Bahasa Arab Fakultas Adab IAIN Sunan Ampel Surabaya, hingga lulus dan menjadi wisudawan terbaik pada tahun 2003. Keberhasilannya menjadi wisudawan terbaik ini, membuka kesempatan bagi Jihad untuk mendapatkan beasiswa studi lanjut dari pihak institut. Hanya saja, semangatnya sebagai aktivis, menjadikan dirinya banyak aktif mengadvokasi masyarakat sehingga kuliahnya di program pascasarjana IAIN Sunan Ampel akhirnya ditinggalkan.

Semasa kuliah di IAIN Sunan Ampel Surabaya, Jihad memang aktif di kegiatan kemahasiswaan ekstra kampus, PMII. Ia juga sempat menjadi Sekjen PMII wilayah Jawa Timur. Setelah aktifitasnya di masyarakat sedikit berkurang, pada tahun 2006-

2007 ia kembali kuliah di Program Studi Administrasi Negara (AN) pada program pascasarjana Universitas Tujuh Belas Agustus (UNTAG) Surabaya. Akan tetapi kuliahnya tersebut ditinggalkan kembali, karena dicalonkan dari unsur PPP, untuk menjadi anggota DPRD Pamekasan untuk periode 2008-2013.

B. Konteks Sosial yang Melatari Penerapan Syariat Islam di Pamekasan

Di samping alasan internal atau aspek yang terkait langsung dengan individu elite politik, gagasan penerapan syariat Islam juga terkait dengan dorongan dari luar individu berupa konteks sosial yang melatari kehidupan mereka atau dalam penelitian ini disebut sebagai alasan eksternal. Beberapa alasan eksternal tersebut adalah sebagai berikut:

1. Kepemimpinan Paternalistik: Ketaatan Kepada Kiai Pesantren

Masyarakat Madura, seperti yang terjadi di Jawa, dikenal sebagai masyarakat yang menjadikan pesantren sebagai kerangka sistem pendidikannya. Hal ini terlihat dari banyaknya penelitian para sarjana yang menjadikan Jawa dan Madura sebagai obyek penelitian tentang pesantren. Pada tahun 1857, seorang sarjana Belanda, Brumund telah melakukan penelitian tentang sistem pendidikan di Jawa, yang kemudian diikuti oleh peneliti-peneliti lainnya.¹⁵ Kuatnya sistem pendidikan pesantren di Pulau Jawa dan Madura tersebut, terkait erat dengan keberadaan lembaga pesantren yang secara kuantitas cukup banyak.

¹⁵ Dhofier, *Tradisi Pesantren*, 16.

Keberadaan Madura yang secara geografis dipisahkan dari hiruk pikuk dan keramaian perkembangan pembangunan kota-kota di Jawa, menjadikan masyarakatnya memiliki harmoni sosial yang khas. Loyalitasnya kepada tradisi dan ketaatannya kepada kiai dan pesantren merupakan salah satu ciri kearifan lokal yang selalu dipertahankan. Hal tersebut akan berbeda manakala pengaruh pembangunan telah berhasil masuk ke Madura. Harmoni sosial tidak lagi dibentuk oleh tradisi dan solidaritas, tetapi akan digantikan dengan hubungan-hubungan pekerjaan yang bersifat kontraktual, menuntut profesionalisme dan kepentingan individu.¹⁶

Di Pamekasan, terdapat lebih dari 100 pesantren.¹⁷ Kondisi tersebut secara sosial memiliki pengaruh yang besar kepada ideologi, sistem pendidikan maupun kultur masyarakat daerah tersebut. Dari aspek ideologis misalnya, keberadaan institusi pesantren yang cukup banyak telah berpengaruh kepada kepemilikan masyarakat terhadap keyakinan dan agama Islam. Hal ini karena, menurut Dhofier,¹⁸ salah satu tujuan pokok pesantren adalah melestarikan dan mengembangkan Islam di masyarakat. Meskipun pesantren sering dilihat sebagai lembaga yang memiliki

¹⁶ Muh Mahfud MD, "Menyongsong Percepatan Pembangunan Madura", dalam <http://lontar.madura.com/menyongsong-percepatan-pembangunan/> (06 Januari 2012), 4.

¹⁷ Inajati Adrisijanti, dkk, *Ensiklopedi Pamekasan*, 270. Dalam catatan Dhofier yang mengutip data dari Van der Chys, pada tahun 1831 di Pamekasan terdapat 97 pesantren. Menurut Dhofier, jumlah tersebut meliputi forum pengajian atau majlis ta'lim yang didefinisikan juga sebagai pesantren. Dhofier, *Tradisi Pesantren*, 35.

¹⁸ Ibid.

banyak tujuan, akan tetapi kesemuanya adalah dalam rangka mencapai tujuan pokoknya yaitu pengembangan Islam.

Secara statistik, penduduk Pamekasan yang berjumlah 726.908 orang, mayoritas memeluk agama Islam. Dari jumlah tersebut hanya 1% yang memeluk agama di luar Islam,¹⁹ yaitu 1.287 orang. Oleh karena itu tidak heran apabila orang Islam di Pamekasan menempati hampir seluruh jabatan publik.

Secara kultural, orang Islam di Pamekasan sebagian besar menempuh pendidikan di pesantren. Bahkan, beberapa pejabat pemerintah daerah adalah juga alumni pendidikan pesantren. Sebagai contoh, Bupati Pamekasan sekarang, KH Kholilurrahman adalah orang yang menempuh seluruh jenjang pendidikannya di pesantren.²⁰ Di lembaga legislatif, beberapa anggota dewan juga pernah menempuh pendidikan di pesantren. Di antara yang bisa disebut adalah Zuhaini Rachim, ketua Fraksi Kebangkitan Bangsa (FKB). Di samping menempuh pendidikan formal di perguruan tinggi, Rachim adalah alumni pesantren “Miftahul Ulum” Bettet dan Pesantren “Nurul Hikmah” Kayu Manis Pamekasan. Anggota dewan lain, Fariduddin Tamim yang kini menjabat sebagai ketua komisi A di DPRD Pamekasan, adalah juga alumni pesantren “al-Rosyadi” Buduran, Sidoarjo.

Kultur pesantren yang juga dapat diamati dari perilaku para pejabat di Pamekasan adalah dari cara mereka berpakaian. Mereka sering tampil di depan umum dengan memakai baju lengan panjang lengkap dengan peci hitam. Bahkan Bupati

¹⁹ Inajati Adrisijanti, dkk, *Ensiklopedi Pamekasan*, 20.

²⁰ Sahid, "Formalisasi Syari'at Islam, 134-144.

Pamekasan periode 1998-2003, Hadiyanto, mengakui bahwa selama di Pamekasan, ia harus beradaptasi dengan penduduk dengan cara selalu mengenakan kain sarung ketika tampil di depan publik. Kondisi Hadiyanto ini berbeda dengan perilaku sebelum bertugas di Pamekasan, karena tradisi tersebut tidak ada di tempat asalnya, Klaten. Simbol pakaian memang tidak selalu identik dengan pesantren, tetapi setidaknya tradisi itu merupakan salah satu ciri khas pesantren.

Di dalam kultur pesantren pula, seorang santri memiliki ketaatan yang tinggi terhadap guru atau kiai. Jika ingin memiliki ilmu yang bermanfaat, seorang santri juga harus memuliakan anak-anak gurunya. Karena, di samping sebagai orang yang mengajarkan ilmu pengetahuan, guru laksana orang tua sendiri. Tidak hanya itu, bukti ketaatan dan penghormatan santri terhadap gurunya juga dapat dilihat pada kunjungan yang selalu dilakukan ke pesantren tempat mereka menuntut ilmu, meskipun kiai yang menjadi gurunya telah wafat.²¹

Dhofier menggambarkan ketaatan santri kepada kiai dengan merujuk kepada tindakan kiai Thahir dari Susukan Salatiga yang telah berusia 70 tahun, yang selalu mengunjungi pesantren yang diasuh kiai Abdul Hamid di Muntilan, Magelang untuk mengikuti pengajian. Alasannya kiai Hamid adalah putera kiai Dalhar, guru yang dulu mengajarkan tafsir dan fiqh kepadanya.²²

Tradisi dan budaya pesantren yang sangat menghormati kiai sebagaimana dijelaskan di atas, juga tampak kuat dalam

²¹ Dhofier, *Tradisi Pesantren*, 82.

²² Ibid.

kehidupan para pejabat di Pamekasan. Pada acara pertemuan ulama dan umara yang diselenggarakan di pendopo Kabupaten Pamekasan misalnya, para pejabat pemerintah daerah banyak yang bersalaman dengan mencium tangan beberapa kiai yang menjadi gurunya, tidak terkecuali bupati. Bahkan beberapa pejabat tersebut juga memeluk dan mencium pipi seperti cara bersalaman bagi orang yang pulang dari ibadah haji.

Di daerah lain penghormatan kepada kiai juga terjadi, akan tetapi penghormatan kepada kiai di Pamekasan terasa lebih kuat. Terdapat beberapa alasan yang memberikan legitimasi bagi kuatnya peran kiai di Pamekasan atau di Madura secara umum: pertama, para kiai di Pamekasan memiliki jaringan kekerabatan yang luas, baik melalui kekerabatan pernikahan antar keluarga kiai, hubungan santri kiai, maupun jaringan kesamaan organisasi.²³

Beberapa kiai di Pamekasan yang memiliki pesantren dengan jumlah santri yang besar memiliki hubungan kekerabatan di antara mereka. Sebagai contoh, kekerabatan beberapa kiai pesantren di Pamekasan berdasarkan genealogi dapat dilihat pada keturunan Kiai Ahmad. Dari keturunan kiai Ahmad, sedikitnya muncul sembilan pesantren di Pamekasan yang dipimpin oleh keturunan kiai Ahmad, yaitu pesantren Banyu Anyar, Miftahul Ulum Panyeppeen, Mambaul Ulum Bata-Bata, Mambaul Ulum Bettet, Miftahul Qulub Galis, pesantren Panempan, pesantren

²³ Adrisijanti, dkk, *Ensiklopedi Pamekasan*, 270-271.

Sumber Bungur Pakong, pesantren Ummul Qura Blumbungan, dan pesantren Sumber Batu Blumbungan.²⁴

Tabel 5.1

Hubungan Kekerabatan Kiai di Pamekasan

pamekasan			
-----------	--	--	--

Kuatnya jaringan kekerabatan di antara kiai seperti di Pamekasan menunjukkan bahwa seorang kiai memiliki basis masa yang besar. Hal ini memberikan implikasi bahwa kiai layak untuk dihormati dan ditaati karena mereka memiliki kekuatan besar, termasuk untuk penggalangan massa.

Kedua, ketokohan dan kharisma kiai Kholil Bangkalan adalah faktor lain yang mendorong ketaatan masyarakat Madura pada umumnya –termasuk Pamekasan- terhadap kiai. Peran kiai Kholil Bangkalan sebagai guru bagi para ulama besar di Madura dan Jawa, mencitrakan sosok kiai yang harus ditaati. Pada akhir abad ke-19 dan awal abad ke-20, kiai Kholil adalah ulama besar yang menjadi guru bagi sebagian besar kiai di Jawa, semisal kiai Hasyim Asy’ari dan kiai Wahab Hasbullah, dan sejumlah kiai Madura. Bahkan kiai Wahab Hasbullah pernah menjadi santri kiai Kholil selama tiga tahun.²⁵

Cerita-cerita bernuansa mistis atau *karamah* yang beredar luas tentang “kehebatan” kiai Kholil, tak dipungkiri juga semakin

²⁴ Muhammad Kosim dkk, *Sejarah Pertumbuhan dan Perkembangan Pondok Pesantren di Kabupaten Pamekasan* (Pamekasan: STAIN Pamekasan, 2001), 15.

²⁵ Ibid., 92.

menambah ketaatan masyarakat terhadap kiai.²⁶ Meski kiai Kholil sudah wafat, semangat ketaatan masyarakat Madura terhadapnya tidak mudah dihilangkan. Cerita dan informasi tentang kehebatan seorang kiai yang memberikan implikasi ketaatan seseorang kepada kiai ini juga diakui Rafles. Menurutnya, kiai di Jawa oleh penduduk sering dianggap sebagai orang suci dan memiliki kekuatan ghaib. Karenanya kiai memiliki kehormatan yang sangat tinggi dan dengan mudah mampu menggerakkan masyarakat.²⁷

Ungkapan senada tentang kesucian kiai juga dikemukakan Horikoshi. Peneliti berkebangsaan Jepang ini mengemukakan bahwa kelebihan yang dimiliki seorang kiai, baik mengenai otoritasnya dalam bidang keagamaan maupun pengetahuan lain, mengantarkan dirinya dianggap sebagai orang suci oleh masyarakat. Bahkan secara spiritual, seringkali kiai ditempatkan sebagai

²⁶ Meskipun kiai Khalil adalah seorang ulama yang menguasai tata bahasa dan sastra Arab, fiqih dan tasawuf, beliau lebih dikenal sebagai seorang wali yang memiliki banyak karamah (kehebatan). Di antara karamahnya, kiai Kholil pernah berkirin surat kepada anjing di Mekah dan anjing tersebut memahami apa yang dikehendaki oleh kiai Kholil. Kiai Kholil juga diceritakan memiliki karamah bisa “membelah diri” yaitu mampu berada di beberapa tempat dalam waktu bersamaan. Beberapa karamah yang disandingkan kepada Kiai Kholil tersebut telah menempatkan beliau pada sosok yang memiliki kharisma dan sangat dihormati di Madura. Ja’far, “Kyai Kholil bangkalan & Kisah hikmah Kiyai Kholil (Madura)”, dalam <http://mjafareffendi.wordpress.com/2012/03/06/kyai-kholil-bangkalan-kisah-hikmah-kiyai-kholil-madura/> (04 Desember 2011).

²⁷ Dhofier, *Tradisi Pesantren*, 10.

mediator atau *wasilah* bagi manusia dalam hubungannya dengan Sang Pencipta.²⁸

Ketiga, khusus di Pamekasan, kiai termasuk dalam golongan *oreng dhalem* (orang dalam) yang secara historis mempunyai kedudukan sosial tinggi karena memiliki garis keturunan dari keluarga keraton. Pesantren Banyuanyar memiliki jalur kekerabatan dengan Sultan Pakubuwono II di Surakarta. Salah satu dari keturunan Pakubuwono II, Abdullah, pernah menikah dengan seorang perempuan yang berasal dari Larangan, Badung, Pamekasan sebelah utara. Dari pernikahan tersebut pasangan ini dikaruniai beberapa anak, salah satunya adalah Kiai Agung atau dikenal dengan Bujuk Agung. Salah seorang cucu dari Bujuk Agung, Isbat adalah pendiri pesantren Banyuanyar.²⁹

Beberapa kiai besar di Pamekasan adalah juga keturunan Adikoro, Raja Pamekasan, yang tersebar di Pesantren Sumberanyar, Banyuanyar dan Batuampar, Pamekasan.³⁰ Oleh karena itu, beberapa kiai pesantren besar di Pamekasan dipanggil dengan Raden seperti K.H.R Abdul Hamid, K.H. R Abdul Madjid, dan K.H.R Muhammad Rofi'i Baidawi.³¹ Di samping faktor genealogis, kiai juga mendapat gelar kebangsawanan pemberian dari kolonial Belanda, terutama bagi mereka yang dianggap bisa berkerja sama dengan penjajah tersebut.³²

²⁸ Hiroko Horikoshi, *Kyai dan Perubahan Sosial*, terj. Umar Basalim dan Andi Muarly Sunrawa (Jakarta: P3M, 1987), 86.

²⁹ Mansurnoor, *Islam*, 229.

³⁰ Zainalfattah, *Sedjarah Tjaranja Pemerintahan*, 107.

³¹ Adrisijanti, dkk, *Ensiklopedi Pamekasan*, 275.

³² Wiyata, *Carok*, 33.

Dalam konteks ketaatan kepada kiai, lahirnya Perda syariat di Pamekasan memiliki hubungan yang sangat erat. Secara historis, Perda syariat di Pamekasan berawal dari keinginan kuat para kiai untuk membuat peraturan yang bersumber dari nilai-nilai Islam yang disuarakan oleh partai melalui wakilnya di legislatif maupun langsung kepada eksekutif. Sementara itu, pada saat yang sama para elite legislatif dan eksekutif di Pamekasan adalah santri yang memiliki ketaatan yang tinggi kepada kiai, sebuah tradisi hubungan santri-kiai di pesantren.

Di samping alasan hubungan santri-kiai, sikap akomodatif para elite eksekutif dan legislatif terhadap suara dan gagasan kiai yang menghendaki penerapan syariat Islam tersebut adalah sesuatu yang rasional. Alasannya, beberapa kelebihan yang dimiliki kiai, baik berupa jaringan, kharisma maupun *karamah*, mampu menjadi referensi masyarakat. Karena itu pula, kiai dapat melakukan penggalangan massa dengan mudah. Meminjam teori *patron-client* James Scott,³³ dalam hal ini dapat dinyatakan bahwa

³³ Teori *patron-klien* adalah teori yang menggambarkan hubungan antara dua kelompok atau individu yang antara keduanya saling memberikan keuntungan. Dua kelompok tersebut terdiri dari kelompok yang lebih tinggi (*superior*) yang dikenal sebagai *patron* dan kelompok yang lebih rendah (*inferior*) yang dikenal sebagai *klien*. *Patron* adalah pihak yang dengan kekuasaannya memberikan perlindungan sedangkan *klien* akan memberikan dukungan dan pelayanan terhadap kebutuhan *patron*. Sepanjang hubungan yang saling menguntungkan tersebut dapat dijaga, maka hubungan *patron-klien* akan berlangsung lama. Sebaliknya, apabila salah satu pihak merasa dirugikan maka hubungan *patron-klien* akan berakhir. Scott mendefinisikannya dengan “*Relationship in which an individual of higher socio-economis status (patron) uses his own influence and resources to provide protection or benefits or both, for a person of a lower status (client) who for his part reciprocates by offering general support and assistance, including personal service, to the person.*” Pahrudin,

kiai mampu menjadi patron bagi masyarakat,³⁴ lantaran perlindungan dan kharisma yang dimilikinya. Sementara itu, masyarakat menjadi klien bagi kiai dalam bentuk ketaatan terhadap nasehat dan arahnya, termasuk dalam memberi dukungan politik yang dikehendaki kiai.

Hubungan yang kuat antara patron-klien menjadi kian intensif manakala antara keduanya saling membutuhkan. Salah satu faktor yang mendorong kondisi tersebut adalah keberadaan klien pada masyarakat yang terisolasi.³⁵ Dalam konteks demikian, masyarakat Madura yang secara geografis kurang memiliki akses terhadap wilayah lain, semisal Jawa, semakin menjadikan hubungan patron-klien cukup kuat.

Dengan teori patron-klien pula, ketaatan elite politik kepada kiai dapat dijelaskan. Kemampuan kiai menggalang massa yang mentaatinya, menempatkan kiai sebagai patron bagi elite politik yang memerlukan dukungan massa besar. Sementara itu, elite politik akan menjadi klien bagi para kiai yang akan memberikan fasilitas kepada mereka atau pesantren yang diasuhnya. Begitu pula, kiai yang berhasil mendukung elite politik sebagai calonnya akan meneguhkan eksistensi dan kedigdayaannya di mata elite politik, sehingga memiliki posisi tawar (*bargaining position*) yang kuat.³⁶

"Menenal Hubungan Patron-Klien", dalam <http://roedijambi.wordpress.com/2010/01/27/menal-hubungan-patron-klien/> (01 April 2012).

³⁴ Abdurrahman, "Fenomena Kiai Dalam Dinamika Politik: Antara Gerakan Moral dan Politik", *Karsa*, edisi XV (2009), 27.

³⁵ Pahrudin, "Menenal Hubungan Patron-Klien", 6.

³⁶ M. Imam Zamroni, "Agama, Etnis dan Politik Dalam Panggung Kekuasaan, 26.

Hubungan kiai dengan elite politik dalam pandangan patron klien sebagaimana dijelaskan di atas, juga dapat dilihat dalam realitas yang terjadi di Pamekasan pada Pemiluakada. Pasangan calon kepala daerah yang terdiri dari Kholilurrahman dan Kadarisman (disingkat Kondang) pada Pemiluakada tahun 2008 meraih kemenangan berkat dukungan tiga kiai besar di Pamekasan yang memiliki pesantren di wilayah Palengaan, Panyeppe dan Banyuanyar.³⁷

Contoh lain, yang menggambarkan peran kiai sebagai patron terhadap politisi, terlihat pada pencalonan anggota DPRD Pamekasan. Pengajuan nama-nama calon legislatif dari PPP dan PKB lebih merupakan representasi kepentingan kiai daripada partai. Kiai sebagai patron akan berusaha melakukan penggalan massa untuk mendukung partai atau calon tertentu melalui berbagai forum, seperti pengajian, majlis ta'lim, dan istighasah. Pada saat yang sama, kiai akan mendapatkan kemudahan bagi keberlangsungan program yang dimiliki dan mampu mengontrol kekuasaan-kekuasaan politik.³⁸ Sebagai patron, kiai di Pamekasan bisa mendapatkan akses dengan mudah untuk menjadi pengurus partai, ketua DPRD, bahkan menjadi anggota Majelis Pertimbangan Partai (MPP) seperti dalam PPP, tanpa harus melewati proses kaderisasi bertahap seperti yang telah berlangsung sebelumnya.³⁹

³⁷ Ibid., 27.

³⁸ Mohammad Muchlis Sholichin, "Perilaku Politik Kiai di Pamekasan", *Karsa*, edisi XV (2009), 41.

³⁹ Ibid., 40.

Sebagaimana di Madura pada umumnya, di Pamekasan kiai juga memiliki strata tertinggi dalam persoalan agama melebihi dua strata yang lain, bindhara dan santri. Bindhara adalah orang-orang yang telah menamatkan pendidikan pondok pesantren sehingga mereka memiliki pengetahuan keagamaan yang cukup.⁴⁰ Sementara santri adalah orang yang sedang menempuh pendidikan di pesantren. Dari stratifikasi tersebut, dapat dipahami bahwa kiai memiliki basis massa yang terdiri dari bindhara dan santri.

2. Akulturasi Ideologis: Antara NU dan SI

Secara kelembagaan, NU adalah salah satu ormas yang tidak menyetujui pelembagaan Islam oleh negara. Hal yang sama dilakukan oleh Muhammadiyah yang juga menolak memasukkan Islam ke dalam regulasi negara.⁴¹ Hasyim Muzadi -mantan ketua umum PBNU- menyatakan ketidaksetujuannya terhadap pemberlakuan syariat Islam di daerah-daerah. Menurutnya, upaya pemerintah daerah memberlakukan syariat Islam merupakan langkah mundur dan tindakan yang sangat memprihatinkan, dan karenanya upaya tersebut hendaknya dibatalkan. Pada kesempatan lain, Muzadi juga menyatakan bahwa NU memang berusaha agar nilai-nilai Islam terserap menjadi hukum positif tetapi bukan formalitasnya.⁴² Hal senada juga dikemukakan Syafii Ma'arif saat menjadi ketua PP Muhammadiyah. Maarif berpan-

⁴⁰ Ibid., 49.

⁴¹ Abdurrahman Wahid, *Ilusi Negara Islam: Ekspansi Gerakan Islam Transnasional di Indonesia* (Jakarta: The Wahid Institute, 2009), 15.

⁴² Tempo, "NU Menentang Perda Syariat", dalam <http://www.tempo.co/read/news/2006/07/29/05580836/NU-Menentang-Perda-Syariat> (24 Mei 2012).

dangan bahwa keinginan formalisasi syariat Islam dikhawatirkan akan terjebak kepada menghadirkan simbol-simbol Islam dan melupakan substansi yang seharusnya diperjuangkan, yaitu tegaknya keadilan.⁴³

Di lingkungan NU, sikap Muzadi yang menolak gagasan formalisasi syariat bukan hal yang baru, karena jauh sebelum itu NU telah memiliki sikap demikian. Sebelum kemerdekaan, pada Mukhtar ke-11 di Banjarmasin, 9 Juni 1935, NU telah menempatkan negara Indonesia sebagai “negara Islam” meskipun saat itu masih dikuasai oleh penjajah. Alasannya, negara Indonesia pernah dikuasai sepenuhnya oleh orang Islam sebelumnya.⁴⁴ NU juga menolak gerakan pendirian Negara Islam Indonesia (NII) yang dipimpin oleh Kartosuwiryo, dan menyebut gerakan tersebut sebagai pemberontakan kepada pemerintahan yang sah (*bughat*).⁴⁵ Artinya, NU mencukupkan istilah negara Islam kepada negara Indonesia tanpa harus melakukan formalisasi sebagai negara Islam.

Konsistensi NU yang tidak memiliki target formalisasi syariat di Indonesia juga terlihat pada sikapnya yang dinyatakan pada forum *Baht al-Masail* yang diadakan PBNU di pesantren Zainul Hasan Genggong Probolinggo pada tahun 2007. Di forum tersebut, peserta bersepakat bahwa mengintegrasikan nilai-nilai atau substansi syariat Islam ke dalam negara dapat disebut sebagai

⁴³ Mubarak, *Genealogi Islam Radikal*, 185.

⁴⁴ Marzuki Wahid dan Abd Moqsi Ghazali, *Relasi Agama Dan Negara: Perspektif Pemikiran Nahdlatul Ulama* (Banjarmasin: ACIS, 2010), 11.

⁴⁵ Ibid.

menerapkan syariat (*tatbiq al-shari'ah*),⁴⁶ tanpa harus mendirikan negara Islam secara formal.

Berbeda dengan dua pendapat ormas di atas, terdapat beberapa ormas lain yang berpendapat sebaliknya, yang memperjuangkan Islam sebagai ideologi negara. Salah satu ormas dimaksud adalah Sarekat Islam (SI).⁴⁷ Pada awalnya, SI bernama Sarekat Dagang Islam (SDI) yang didirikan oleh Haji Samanhudi pada tahun 1911 di Solo. SDI adalah organisasi yang berkoncentrasi dalam bidang perdagangan, dengan tujuan berkompetisi dengan dominasi Cina atas perdagangan batik dan melawan penindasan bangsawan Solo.⁴⁸

Pada tahun 1912, salah satu cabang SDI di Surabaya pimpinan Tjokroaminoto merubah dari haluan perdagangan menjadi gerakan politik. Tjokroaminoto membuang kata-kata “dagang” dan menjadi Sarekat Islam. Pada gilirannya, organisasi ini kemudian lebih dikenal sebagai Sarekat Islam daripada Sarekat Dagang Islam. Dalam perkembangannya, organisasi ini semakin

⁴⁶ Khotim Ubaidillah, “Makalah Gerakan Pembangunan Masyarakat Islami (Gerbang Salam) Di Kabupaten Pamekasan: Studi Interelasi Formalisasi Syariat Islam, Otonomi Daerah Dan Diskursus Demokrasi Deliberatif”, dalam <http://sejarah.kompasiana.com/2011/09/30/gerakan-pembangunan-masyarakat-islami-gerbang-salam-di-kabupaten-pamekasan-studi-interelasi-formalisasi-syariat-islam-otonomi-daerah-dan-diskursus-demokrasi-deliberatif/> (02 April 2012), 4.

⁴⁷ Terdapat beberapa kelompok dan ormas Islam yang menginginkan penerapan syariat Islam di Indonesia sekalipun dengan cara yang berbeda-beda, di antaranya Front Pembela Islam (FPI), Laskar Jihad Ahlussunah wal Jamaah, Majelis Mujahidin Indonesia (MMI), Hizbut Tahrir Indonesia (HTI) dan Negara Islam Indonesia (NII), Mubarak, *Genealogi Islam Radikal*, 116-132.

⁴⁸ Deliar Noer, *Gerakan Moderen Islam di Indonesia 1900-1942*, cet. 8 (Jakarta: LP3ES, 1996), 115-116.

meninggalkan dunia perdagangan yang menjadi cikal bakal pendiriannya. Bahkan, di bawah pengaruh salah satu pendirinya, Raden Mas Tirtoadisuryo -seorang priyayi Muslim- organisasi ini lebih diarahkan menjadi organisasi Islam.⁴⁹

Beberapa tahun berikutnya, posisi SI sebagai organisasi Islam semakin menguat di bawah kepemimpinan Agus Salim dan Abdul Muis, karena keduanya memiliki latar belakang agama yang kuat. Di bawah pemimpin-pemimpin muslim tersebut, SI menjadi organisasi yang relatif “tertutup”. Ketika ada beberapa anggota SI yang cenderung kepada komunisme, seperti Alimin, Darsono dan Semaun, maka keanggotaan mereka dari organisasi ini dipecat.⁵⁰

Di samping itu, sikap SI yang kuat dalam memegang Islam sebagai ideologi juga terlihat dalam sikapnya yang menentang gagasan nasionalisme Soekarno. Para tokoh SI menganggap bahwa nasionalisme menjurus kepada sifat *asabiyah* (kesukuan) yang bisa merusak akidah. Alasannya, ketika semangat nasionalisme ditempatkan di atas segalanya, maka hal tersebut bertentangan dengan substansi tawhid.⁵¹

Sewaktu SI belum menyentuh konsep-konsep keagamaan, ormas ini disambut baik oleh kalangan kiai pesantren dan ulama Muhamadiyah. Pada umumnya kiai pesantren dan ulama Muhamadiyah mendukung aktivitas Sarekat Islam. Hal ini seperti terlihat beberapa kiai pesantren dan ulama Muhamadiyah yang

⁴⁹ Assyaukanie, *Ideologi Islam dan Utopia*, 51.

⁵⁰ Deliar Noer, *Gerakan Moderen Islam*, 125.

⁵¹ Assyaukanie, *Ideologi Islam dan Utopia*, 56.

bergabung dengan SI. Akan tetapi, ketika menjadi organisasi Islam, SI mandiri dan berkonsentrasi kepada persoalan keagamaan yang berbeda dengan kiai pesantren dan ulama Muhammadiyah. Sikap SI semakin tampak terutama setelah mengadopsi formulasi-formulasi ideologis Persatuan Islam (Persis), organisasi yang didirikan A. Hassan di Bandung tahun 1923.⁵²

Pada tahun 1926, Persis -di dalamnya termasuk SI- mulai menyerang dan berhadapan dengan kiai pesantren yang dikenal sebagai kelompok Islam tradisional. Praktik-praktik keagamaan seperti pemeliharaan kuburan Nabi dan sahabat Khulafa al-Rashidin menjadi sasaran kritik Persis yang dikenal sebagai kelompok Islam modern. Konflik ideologis tersebut, akhirnya mendorong salah satu tokoh kiai pesantren, syekh Hasyim Asy'ari, mendirikan organisasi yang mewadahi kelompok Islam tradisional yaitu Nahdlatul Ulama (NU).⁵³

Sejak pembentukannya, NU menjadi organisasi yang memiliki pandangan yang berbeda dengan SI. Secara umum NU

⁵² Dhofier, *Tradisi Pesantren*, 97.

⁵³ Di samping merespon perkembangan lokal yang ditandai dengan pembaharuan ideologi SI, NU lahir dalam rangka menyikapi kongres Khilafat yang dilakukan di Kairo pada bulan Maret 1925. Kongres tersebut dimaksudkan untuk menyatukan umat Islam di bawah naungan Khilafat. Kalangan kiai tradisional yang dimotori oleh KH Abdul Wahab Hasbullah menggalang beberapa kiai untuk ikut hadir pada forum tersebut -meskipun mereka tidak diundang- guna menyampaikan pendapatnya kepada Raja Ibnu Su'ud bahwa umat Islam hendaknya diberi kebebasan dalam bermadhab. Keberangkatan delegasi Abdul Wahab Hasbullah ini sering dikenal dengan komite Hijaz sekaligus menandai kebangkitan ulama dan menjadi hari lahirnya NU. Martin van Bruinessen, *NU, Tradisi, Relasi-Relasi Kuasa dan Pencarian Wacana Baru* (Yogyakarta: LkiS, 1994), 30-31.

membuat keputusan-keputusan yang berbeda dengan SI. Fenomena umum yang terjadi di NU dan SI yang cenderung berbeda itu, tidak sama dengan realitas NU dan SI di Pamekasan. Di daerah ini, ormas NU memiliki pemikiran yang cenderung sama dengan SI. Salah satu buktinya, ketika NU secara kelembagaan menyatakan tidak sepakat dengan *tatbiq al-shari'ah*, NU Pamekasan yang memiliki pengikut separuh dari keseluruhan jumlah masyarakat yang berafiliasi dengan ormas, justru menyekutujui adanya Perda syariat.⁵⁴

Para pengurus NU Kabupaten Pamekasan menyatakan bahwa tindakan yang dilakukannya adalah benar. Perda yang dilahirkan di Pamekasan bukanlah tindakan pelembagaan Islam ke dalam kekuasaan, melainkan upaya untuk “menyempurnakan” masyarakat dari kemunduran moral. Perda syariat di Pamekasan berbeda dengan Perda yang ada di kota lain, karena tidak dimaksudkan untuk pembentukan sebuah negara Islam.

Sikap-sikap NU Pamekasan yang berbeda dengan NU secara kelembagaan sebagaimana diuraikan di atas, tidak dapat dilepaskan dari sisi historis dan *setting* budaya yang ada. Secara historis, NU Pamekasan memiliki kedekatan dengan SI, yang notabene memiliki ideologi yang berbeda. Dalam sejarah awal Pamekasan, NU dan SI adalah dua ormas yang sudah sejak lama ada, yaitu sejak masa kerajaan Pamekasan. Tokoh-tokoh NU dan SI di Pamekasan berasal dari akar genealogi yang sama, yaitu kiai Isbat.

⁵⁴ Abdul Ghaffar, *Wawancara*, Pamekasan, 27 Desember 2011.

Beberapa pesantren besar di Pamekasan, baik yang berafiliasi kepada NU maupun SI adalah keturunan kiai Isbat, melalui jalur kedua puteranya yaitu Nashruddin dan Abdul Hamid. Dari jalur Nashruddin berdiri beberapa pesantren yang berafiliasi ke NU, seperti pesantren Miftahul Ulum Panyeppeen dan Miftahul Ulum Bettet. Sementara itu, dari jalur Abdul Hamid berkembang beberapa pesantren yang memiliki afiliasi ke SI, yakni pesantren Mambaul Ulum Bata-Bata dan pesantren Banyuanyar.⁵⁵

Saat ini, beberapa tokoh yang memiliki afiliasi ke SI adalah para ulama yang mempunyai pengaruh besar di Pamekasan bahkan mereka adalah senior dan guru para kiai NU, seperti diungkapkan Ketua Pengurus Cabang Nahdhatul Ulama (PCNU) Pamekasan.⁵⁶ Meskipun secara kuantitas, masyarakat Pamekasan yang berafiliasi ke SI lebih sedikit dibandingkan NU, akan tetapi jumlah pendukung SI di Pamekasan memiliki basis yang paling kuat (*the strongest SI camp*) dibandingkan dengan daerah lain di Madura atau bahkan di Jawa Timur.⁵⁷ Hal tersebut disebabkan oleh komunitas masyarakat Pamekasan yang sejak dulu memiliki jaringan intelektual dengan Timur Tengah, khususnya Mekah yang menjadi tempat berkembangnya paham Wahabi dan gagasan Muhammad Abduh.⁵⁸

Beberapa alumni pendidikan Mekah berhasil mentransformasikan paham yang berkembang di sana, yang secara kebetulan memiliki kesamaan dengan misi yang diperjuangkan SI. Kedua

⁵⁵ Sulaisi, *Perilaku Memilih Masyarakat*, 7.

⁵⁶ Abdul Ghaffar, *Wawancara*, Pamekasan, 27 Desember 2011.

⁵⁷ Mansurnoor, *Islam*, 200.

⁵⁸ *Ibid.*, 231

tokoh yang menjadi cikal bakal NU dan SI di Pamekasan, Nashruddin dan Abdul Hamid pernah belajar di Mekkah. Selanjutnya, kedua kiai tersebut juga menyekolahkan putera-putera mereka di Mekkah, salah satu di antaranya adalah kiai Siraj, putera kiai Nashruddin yang mendirikan pesantren Miftahul Ulum di Bettet.⁵⁹

Dari aspek ritualitas (*ubudiyah*), SI Pamekasan tidak berbeda dengan NU. Baik SI maupun NU, keduanya sama-sama memiliki basis yang kuat di pesantren. Karena itu, kedua organisasi tersebut dipimpin oleh kiai kharismatik yang memiliki kedekatan dan hubungan kekeluargaan di antara mereka.⁶⁰ Hal ini dapat ditunjukkan dengan para ulama SI Pamekasan yang membangun kekerabatan dengan keluarga NU. Sebagai contoh, isteri Kiai Rafi'I, pimpinan pesantren al-Hamidy dan tokoh yang mempunyai kedekatan dengan SI, berasal dari pesantren Buduran Sidoarjo yang dikenal sebagai pesantren yang berafiliasi ke NU. Di samping itu, putera kiai Abdul Hamid Banyu Anyar -yang merupakan tokoh yang berafiliasi ke SI- juga pernah *nyantri* di Pondok Pesantren Langitan Tuban yang notabene adalah basis kelompok NU.⁶¹

Meski NU dan SI sering disebut memiliki ideologi yang berbeda, sebagaimana sejarah perkembangan kedua ormas tersebut, akan tetapi realitas di Pamekasan berbeda, karena keduanya memiliki banyak kesamaan dan kedekatan. Sebagai

⁵⁹ Mansurnoor, *Islam*, 232.

⁶⁰ Kutwa, dkk, *Pamekasan dalam Sejarah*, 120.

⁶¹ Abdul Ghafar, *Wawancara*, Pamekasan, 27 Desember 2011.

contoh, Kiai Siraj yang merupakan alumni Mekah dan besar di lingkungan yang berafiliasi ke SI adalah pendiri cabang NU di Pamekasan yang ditunjuk KH. Wahab Hasbullah pada tahun 1926.⁶² Hal tersebut, pada gilirannya memiliki implikasi saling mempengaruhi antara NU dan SI, baik di tingkat masyarakat maupun elite politik.

Fenomena NU di Pamekasan agaknya memiliki karakter yang berbeda dengan tesis Mark R Woodward, yang menempatkan NU sebagai kelompok yang sangat akomodatif terhadap ekspresi Islam lokal sepanjang tidak bertentangan dengan Islam sebagai keyakinan. Bagi Woodward, kelompok ini juga tidak berusaha memaksakan “Arabisme” ke dalam kehidupan sehari-hari. Meskipun tidak larut ke dalam ide-ide progressif seperti hermeneutika dan menolak pembaharuan doktrin *Ahl al-Sunnah wa al-Jamaah*, mereka sulit untuk mengalir bersama paham fundamentalisme.⁶³ Sementara itu, sikap NU di Pamekasan ternyata memiliki kesamaan pendapat dengan kelompok yang selama ini dinilai bersemangat dalam penerapan syariat Islam.

Kecenderungan NU Pamekasan yang memiliki kedekatan dengan SI baik dari aspek historis maupun kultural menjadikan NU dan SI terbagi ke dalam tiga kelompok. Pertama, kelompok SI murni yang berpolitik lewat PPP. Kelompok ini memiliki basis di pesantren besar yang ada di Pamekasan. Kedua, kelompok NU murni yang menyampaikan aspirasi politiknya lewat PKB dan

⁶² Mansurnoor, *Islam*, 233.

⁶³ Ahmad Suaedy, “Agama dan Kekerasan Kolektif: Dilema Islam Indonesia Mengarungi Transisi Demokrasi”, dalam *Politisasi Agama dan Konflik Komunal: Beberapa Isu Penting di Indonesia*, ed. Ahmad Suaedy, 352.

memiliki basis pesantren. Pada dasarnya secara kuantitas jumlah mereka besar, tetapi berada pada wilayah pedesaan yang tidak mampu menyuarakan aspirasinya. Ketiga, gabungan antara kelompok NU dengan SI yang tidak terkonsentrasi pada partai tertentu meskipun mayoritas memilih PPP sebagai ekspresi politiknya dan banyak yang berada di level birokrasi. Secara umum, kelompok ini berasal dari kalangan masyarakat dengan latar belakang NU tetapi banyak bersentuhan dengan PPP dan kiai yang berafiliasi ke SI. Meski tidak diperoleh data statistik yang pasti, jumlah yang disebutkan terakhir ini cukup besar, seperti diungkapkan Wazirul Jihad.⁶⁴

Besarnya jumlah kelompok yang merupakan perpaduan antara NU dan SI seperti diuraikan di atas, telah menjadi daya dorong bagi para elite politik ke arah penerapan syariat Islam di Pamekasan. Hal tersebut dapat dilihat dari sikap eksekutif Dwiatmo Hadiyanto, Bupati Pamekasan periode 1998-2003, yang menjalin hubungan dekat dengan pesantren besar di Pamekasan yang berafiliasi dengan SI. Terlebih lagi, sebagai bupati yang bukan asli putera daerah, membangun basis dukungan masyarakat yang kuat adalah sebuah keharusan.

Di samping pada level masyarakat, kedekatan antara NU dengan SI juga terjadi pada eksekutif. Bupati Kholilurrahman adalah orang yang memiliki basis organisasi di NU akan tetapi mendapat dukungan besar dari kalangan SI untuk menjadi Bupati periode 2008-2013. Secara emosional, Kholilurrahman juga memiliki hubungan yang sangat dekat dengan kiai yang

⁶⁴ Wazirul Jihad, *Wawancara*, Pamekasan, 26 Januari 2012.

memiliki afiliasi dengan SI karena ayah Kholilurrahman, Abdul Wafi adalah santri dari kiai Abdul Majid, kiai yang berafiliasi dengan SI.⁶⁵

3. Politisasi Perda Syariah

Sebuah pemikiran dan sikap selalu menyimpan kepentingan di baliknya, dan karenanya seringkali lahir sebuah ide memiliki keterkaitan dengan kepentingan politik di baliknya.⁶⁶ Pernyataan tersebut tampaknya memiliki relevansi dengan konteks lahirnya Perda syariah di Pamekasan. Di bentuknya Perda sebagai implikasi tidak langsung dari otonomi daerah tidak harus dibaca dengan alasan tunggal. Meskipun otonomi daerah mendorong kreativitas lokal untuk memajukan masyarakatnya, namun konteks politik lokal juga memiliki arti penting dan signifikansi untuk dicermati.

Perda syariah di Pamekasan lahir bersamaan dengan adanya momentum suksesi kepala daerah dengan tata cara pemilihan langsung oleh rakyat, sebuah metode pemilihan yang belum pernah diterapkan sebelumnya. Nuansa akomodatif dari elite politik eksekutif dan legislatif terhadap keinginan masyarakat di awal reformasi, tidak bisa dipisahkan dengan regulasi pemilihan kepala daerah secara langsung. Untuk mendapatkan dukungan yang besar dari masyarakat, elite politik harus mampu menangkap dan merespon keinginan warganya, salah satunya keinginan penerapan syariah Islam di Pamekasan.

⁶⁵ Abdul Ghaffar, *Wawancara*, Pamekasan, 26 Januari 2012.

⁶⁶ Budhy Munawar Rachman, *Islam Pluralis: Wacana Kesetaraan Kaum Beriman* (Jakarta: Paramadina, 2001), 273.

Tampilnya kembali calon *incumbent*, Bupati Dwiatmo Hadiyanto menjadi kontestan pada pemilihan kepala daerah tahun 2003, menguatkan motif tersebut. Tidak hanya itu, calon lain yang ikut mendaftar dalam Pemilukada Pamekasan adalah Ahmad Syafi'i, ketua DPRD dari PPP. Baik Hadiyanto maupun Syafi'i, adalah orang yang terlibat aktif dalam pelolosan gagasan penerapan syariat Islam.

Hadiyanto yang pada saat itu masih menjabat Bupati Pamekasan, melakukan langkah-langkah terkait dengan usulan penerapan syariat Islam. Untuk mewujudkan keinginan itu, langkah pertama yang dilakukan Hadiyanto adalah membentuk sebuah lembaga yang bertugas merumuskan rencana penerapan syariat Islam, yang kemudian menjadi LP2SI. Hadiyanto jugalah yang membuat edaran kepada para karyawan wanita di lingkungan Pemda Pamekasan, agar memakai busana panjang bagi non muslim dan berjilbab bagi yang muslim. Di samping itu, bupati ini juga membuat forum dialog antara Pemerintah Daerah (*umara'*) dengan para tokoh masyarakat dan kiai (*ulama'*) di Pamekasan. Di lingkungan Pemda juga diadakan ceramah agama pada setiap apel pagi.

Deretan tindakan nyata Hadiyanto selaku eksekutif, kesemuanya terasa kuat mengarah kepada penerapan syariat Islam, yang menjadi keinginan masyarakat Pamekasan pada umumnya. Lebih lanjut, langkah bupati asal Klaten tersebut dinilai sebagai tindakan politis dalam rangka mendulang dukungan masyarakat terkait dengan suksesi tahun 2003 yang dilakukan dengan pemi-

lihan langsung. Bahkan ia sendiri tidak menolak sepenuhnya jika ada anggapan dan penilaian seperti itu.

Sementara itu, Ahmad Syafi'i selaku ketua DPRD juga melakukan sikap akomodatif terhadap tuntutan rakyat Pamekasan, khususnya simpatisan PPP. Tindakan akomodatif Syafi'i terhadap tuntutan penerapan syariat Islam dan keterkaitannya dengan politik dapat ditangkap dengan jelas. PPP di Pamekasan adalah partai dengan jumlah pendukung terbesar yang secara konsisten selalu memperjuangkan penerapan syariat Islam. Sebagai ketua DPRD sekaligus kader partai berlambang ka'bah, mengakomodasi tuntutan masyarakat adalah sikap yang rasional dan sebuah keharusan. Terlebih lagi ia kemudian juga mendaftarkan diri sebagai calon Bupati Pamekasan untuk periode 2003-2008 dan berhasilnya memenangkannya.

Perebutan "simpati masyarakat" dengan melakukan politik akomodasi terhadap tuntutan penerapan syariat Islam, adalah tindakan elite politik yang tepat. Alasannya, masyarakat Pamekasan memiliki fanatisme keberagamaan yang kuat. Sebagian mereka juga bagian dari pendukung SI yang memang memiliki cita-cita menerapkan syariat Islam.

Di samping kedua elite di atas, hubungan penerapan syariat Islam dengan politik juga terlihat pada peran yang dimainkan Kholilurrahman, ketua PCNU Pamekasan yang berperan sebagai deklarator sekaligus pembaca naskah pernyataan Gerbangsalam di Pamekasan. Kholilurrahman, meski tidak ikut berkompetisi pada pemilihan Bupati tahun 2003, tetapi ia berpasangan dengan Kadarisman Sastrodiwirjo maju sebagai calon Bupati dan Wakil

Bupati pada tahun 2008. Pasangan ini berhasil memenangkan pemilihan Bupati mengungguli dua pesaingnya, pasangan Dwiatmo Hadiyanto-Supriadi dan Ahmad Syafi'i-Sahibuddin. Saat itu, pasangan Kholilurrahman didukung oleh partai Golkar, PBB, PNUI, PBR, PKPB, Partai Merdeka, PBSO, PSI, PPDK, Partai Pelopor dan PNBK.

Berikut ini data partai pengusung calon Bupati dan wakil Bupati Pamekasan tahun 2008 dan perolehan suaranya:⁶⁷

Tabel 5.1
Partai Pengusung Calon Bupati dan Wakil Bupati Pamekasan
Tahun 2008

No	Nama Pasangan Calon	Partai Pendukung	Perolehan Suara
1	Drs. H. Dwiatmo Hadiyanto Drs. Ec. H.M. Supriadi	PKB	62.817
2	Drs. KH. Kholilurrahman, SH Drs. H. Kadarisman Satrodiwirjo	Golkar, PBB, PNUI, PBR, PKPB, Merdeka, PBSO, PSI, PPDK, Pelopor dan partai PNBK	228.736
3	Drs. H. Ahmad Syafi'i, M. Si Drs. H.M. Sahibuddin, SH, M. Pd	PPP	170.080

⁶⁷ Diolah dari dokumen KPUD Pamekasan.

Semua kontestan yang ikut serta dalam pemilihan calon Bupati dan Wakil Bupati di Pamekasan baik pada Pemilu 2003 maupun 2008, semuanya adalah orang-orang yang terlibat secara penuh dalam mengukung penerapan syariat Islam. Upaya penerapan syariat Islam di Pamekasan diduga kuat dilakukan untuk meraih simpati masyarakat yang sebagian besar berafiliasi dengan PPP, partai yang memiliki misi menerapkan syariat Islam.

Di samping itu, akomodasi terhadap gagasan penerapan syariat Islam di Pamekasan dilakukan untuk merespon keinginan para kiai sepuh yang secara kebetulan juga memiliki kaitan erat dengan SI yang menginginkan penerapan syariat Islam. Hal tersebut diperkuat dengan fakta bahwa bupati terpilih, baik pada Pemilu 2003 maupun 2008, keduanya didukung oleh para kiai sepuh tersebut.⁶⁸

Kemenangan para penggagas dan pelaku penerapan syariat Islam di Pamekasan dalam perebutan kepala daerah, baik pada periode 2003-2008 yang dimenangkan oleh Ahmad Syafi'i maupun pada periode 2008-2013 oleh Kholilurrahman, memiliki keterkaitan erat dengan peran mereka dalam mengukung isu penerapan syariat Islam. Artinya gagasan penerapan Islam di Pamekasan memiliki daya dukung yang kuat bagi keberhasilan para calon kepala daerah. Penerapan syariat Islam yang terlihat ideologis -meminjam pendapat Gramsci- dapat disebut sebagai

⁶⁸ Sulaisi, *Perilaku Memilih Masyarakat*, 10-11.

supra-struktur⁶⁹ yang menjadi alat hegemoni bagi penguasa yaitu calon kepala daerah. Sementara itu, kekalahan dua kali yang dialami Hadiyanto, penggagas dan tokoh yang memulai penerapan syariat Islam- dalam mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah tidak menggugurkan tesis di atas.

Kekalahan Hadiyanto dalam pencalonan sebagai kepala daerah lebih disebabkan oleh faktor lain di luar tindakannya menerapkan syariat Islam di Pamekasan. Keberadaannya yang dinilai bukan “santri” dan bukan “putra daerah” adalah alasan menurunnya dukungan masyarakat kepadanya. Di samping itu, tindakan Hadiyanto yang berusaha membangun kerjasama dengan salah satu pengusaha di Jerman dalam rangka distribusi tembakau Pamekasan adalah alasan lain yang menyebabkan kekalahannya. Upaya Hadiyanto tersebut telah membuat dirinya berhadapan dengan para *tauke* dan juragan, pengusaha yang telah lama menguasai bisnis tembakau di Pamekasan.⁷⁰ Para pengusaha

⁶⁹ Menurut Gramsci dunia sosiokultural terbagi menjadi dua, struktur basis berupa ekonomi dan supra struktur berupa ideologi dan politik. Muhadi, *Kritik Antonio Gramsci*, 57.

⁷⁰ Di Pamekasan, terdapat kelompok masyarakat yang memiliki “kekuatan” untuk menggerakkan massa, yaitu kelompok elite ekonomi (*oréng soghi*) dan kelompok kiai. Kelompok elite ekonomi mampu mempengaruhi massa karena pergerakan kapitalnya, sedangkan kelompok kiai menggerakkan massa berdasarkan kharisma yang dimiliki dan ketaatan masyarakat pada kiai. Dalam percaturan politik lokal seperti Pemilu 2004 kedua kelompok ini terlibat aktif baik pada posisi berhadapan atau bersepakat, untuk “kepentingan” mereka masing-masing. Kelompok elite ekonomi yang terdiri dari *tauke*, *juragan* dan *bandol* berusaha memperkuat bisnisnya yaitu bisnis tembakau dengan cara mendukung calon yang menguntungkan dirinya. *Tauke* adalah orang yang memiliki kekayaan atau modal ekonomi melimpah sebagai pemegang bisnis tembakau yang tertinggi yang dipercaya pabrik

tersebut merasa akan terancam bisnisnya apabila Hadiyanto terpilih sebagai bupati dan menjadi penguasa di Pamekasan.⁷¹

Dengan kata lain dapat dijelaskan bahwa penerapan syariat Islam di daerah, mampu menjadi “alat” hegemoni bagi calon penguasa dalam konteks politik lokal mengalahkan pertimbangan ekonomi, seperti pendapat Gramsci. Namun demikian, lanjut Gramsci, persoalan kepentingan ekonomi yang menempati sebagai basis atau substruktur juga tidak bisa diabaikan.⁷² Dalam konteks ini, kekalahan Hadiyanto dalam pencalonan Bupati Pamekasan bukan disebabkan tidak efektifnya penerapan syariat Islam di daerah atau pembuatan Perda syariat sebagai isu politik lokal, melainkan juga dipengaruhi oleh faktor dominasi ekonomi.

sebagai penentu harga tembakau atau disebut *grader*. Adaupun juragan dan bandol adalah penguasa distribusi tembakau yang memiliki mata rantai di bawah *tauke*. Imam Zamroni, “Agama, Etnis dan Politik Dalam Panggung Kekuasaan: sebuah Dinamika Politik Tauke dan Kiai di Madura”, *el-Harakah*, vol. 10, No. 1 (Januari-April, 2008). Lihat juga Imam Zamroni, “Kekuasaan Juragan dan Kiai di Madura”, *Karsa*, vol. 12, No. 7 (Oktober, 2007).

⁷¹ Dwiatmo Hadianto, *Wawancara*, Yogyakarta, 24 Desember 2011.

⁷² Dalam menjelaskan konsep hegemoni, Gramsci berbeda pendapat dengan para Marxiz lainnya, yaitu pada aspek determinisme dan ekonomisme. Para Marxis lainnya menempatkan dominasi basis struktur ekonomi mengungguli suprastruktur berupa ideologi dan politik dalam mempengaruhi masyarakat. Adapun Gramsci, suprastruktur adalah realitas obyektif yang mengungguli substruktur ekonomi sekalipun ekonomi tetap menjadi instrumen penting melakukan hegemoni. Muhadi, *Kritik Antonio Gramsci*, 32.



BAB V

KONSTRUKSI FORMALISASI SYARIAT ISLAM ELITE POLITIK DI PAMEKASAN TENTANG PERATURAN DAERAH SYARIAT

Setiap individu, termasuk elite politik, masing-masing memiliki sekumpulan pengetahuan (*body of knowledge*) yang berbeda-beda dalam melihat dan memahami fenomena yang ada di dunia sekelilingnya. Dengan latar belakang pendidikan dan pengalaman yang beragam dan cara memahami konteks sosial yang bervariasi, setiap individu mempunyai pemaknaan sendiri-sendiri tentang realitas yang mereka hadapi. Kaitannya dengan formalisasi syariat Islam, seseorang dengan latar belakang santri akan memiliki pendapat yang berbeda dengan yang bukan santri, begitu pula dengan elite eksekutif dan legislatif di Pamekasan. Beberapa konstruksi elite politik tentang aspek-aspek yang terdapat dalam formalisasi syariat Islam berupa penyusunan Perda syariat, diuraikan sebagai berikut:

A. Konsep tentang Perda Syariat

Terdapat perbedaan pendapat di kalangan pemerhati Perda syariat dalam mendefinisikan Perda syariat. Di satu pihak, Perda syariat didefinisikan dengan semua regulasi yang dibuat oleh pemerintah daerah baik oleh eksekutif, maupun legislatif bersama eksekutif yang secara langsung ataupun tidak langsung diwarnai oleh ajaran Islam atau disimbolkan dengan sesuatu yang khas Islam. Masuk dalam definisi ini adalah Peraturan Daerah (Perda) yang disusun oleh legislatif dan eksekutif dan Peraturan Kepala Daerah seperti Surat Edaran Bupati, Surat Keputusan Bupati, Peraturan Bupati, maupun Peraturan Desa, seperti dimajukan Saiful Mujani,¹ Rumadi,² Khamami Zada,³ Marzuki Wahid,⁴ dan beberapa penulis lainnya.

Definisi di atas, seakan tidak membedakan bahwa secara prosedural terdapat perbedaan antara Perda dengan peraturan lain selain Perda. Sebuah Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapatkan persetujuan DPRD untuk penyelenggaraan otonomi daerah. Begitu pula, Perda tidak boleh bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi. Lebih lanjut, Perda yang telah ditetapkan di daerah harus disampaikan kepada pemerintah pusat selambat-lambatnya tujuh hari setelah ditetapkan. Apabila tidak ada pembatalan yang dilakukan oleh

¹ Mujani, *Gerakan Kebebasan Sipil*, 30.

² Rumadi dkk, "Regulasi Bernuansa Agama dan Arah Demokrasi", dalam *Agama dan Kontestasi Ruang Publik*.

³ Khamami Zada, "Perda Syariat: Proyek Syariatisasi Yang Sedang Berlangsung", *Taswirul Afkar*, No. 20 (2006), 17.

⁴ Marzuki Wahid, "Anomali Agama dan Politik: Fenomena Regulasi Bernuansa Islam", dalam *Agama dan Kontestasi Ruang Publik*.

pemerintah pusat, maka Perda tersebut baru dianggap sah.⁵ Untuk definisi Perda syariat yang disebut terakhir, dibedakan dengan peraturan kepala daerah yang bermuatan syariat.

Beberapa persyaratan bagi sebuah Perda di atas berbeda dengan peraturan kepala daerah yang dalam penyusunannya tidak serumit Perda. Peraturan kepala daerah cukup dibuat oleh kepala daerah berdasarkan kewenangan yang diberikan undang-undang. Meskipun, sebagaimana Perda, peraturan kepala daerah juga tidak boleh bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁶

Menyikapi perbedaan tersebut, pendapat elite eksekutif dan legislatif di Pamekasan tentang Perda syariat juga terbagi ke dalam dua kelompok. Pertama, kelompok yang menyatakan bahwa Perda syariat adalah peraturan daerah yang dibuat oleh eksekutif bersama-sama dengan legislatif yang mengandung semangat atau nilai Islam. Konsekuensi dari definisi tersebut adalah bahwa di Pamekasan hanya terdapat dua Perda, yaitu Perda tentang Larangan Atas Minuman Beralkohol dan Perda tentang Larangan Terhadap Pelacuran.

Pendukung kelompok ini, seperti Syafi'i, Kholil, Alwi, Tamim, dan Hadiyanto juga menyatakan bahwa tidak ada Perda syariat di Pamekasan, melainkan Perda "bernuansa" syariat. Karena itu, apabila dinyatakan bahwa Perda syariat di Pamekasan bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan yang lebih

⁵ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011), 131-136.

⁶ Ibid., 136.

tinggi karena mengatur persoalan agama yang menjadi kewenangan pusat sebagaimana daerah lain, kelompok ini menyatakan bahwa hal tersebut tidak benar. Alasannya, Perda yang dibuat di Pamekasan tidak secara spesifik mengatur persoalan agama.

Mempertegas pendapatnya, Syafi'i secara diplomatis mengungkapkan bahwa tidak adanya teguran dan pembatalan terhadap Perda syariat di Pamekasan oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) membuktikan tidak adanya pertentangan antara Perda bernuansa syariat di Pamekasan -yang sering disebut juga sebagai Perda syariat- dengan perundang-undangan yang lebih tinggi. Di samping itu, Perda syariat di Pamekasan bukanlah Perda yang berisi ketentuan seperti yang ada dalam syariat Islam melainkan peraturan yang mengafirmasi masyarakat muslim di Pamekasan untuk menjalankan ajaran agamanya secara baik.⁷

Menurut Kholil, pada prinsipnya sebuah Perda yang berusaha mengakomodasi nilai-nilai syariat Islam tidak perlu mencatumkan label Islam. Oleh karena itu, langkah yang ditempuh Pamekasan dengan tidak mencatumkan label Islam dalam menyusun Perda adalah sudah tepat. Meskipun demikian, Kholil tidak menyalahkan sebuah daerah yang menyusun Perda dengan menggunakan label Islam, sepanjang di daerah tersebut tidak terjadi persoalan di antara warga masyarakat, sebagaimana terjadi di Aceh.

Sementara itu, bagi Tamim sebuah Perda tidak boleh mengatur persoalan agama yang menjadi kewenangan pemerintah pusat. Karena itu, Perda di Pamekasan hanya sebatas mengadopsi nilai-nilai agama dalam kehidupan formal. Substansi Perda

⁷ Ahmad Syafi'i, *Wawancara*, Surabaya, 03 Maret 2013.

bernuansa syariat di Pamekasan tidak bertentangan dengan ketentuan yang berlaku dalam hukum di Indonesia, begitu pula sanksi yang diberikan. Oleh karena itu, ketika pemerintah pusat yang dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri berencana meninjau ulang tentang beberapa Perda di wilayah negara Indonesia, tidak ada masalah dengan Perda di Pamekasan. Begitu pula, ketika Bupati Hadiyanto dipanggil oleh Gubernur Jawa Timur terkait dengan munculnya Perda bernuansa syariat di Pamekasan, Gubernur juga tidak menilai salah. Bagi Hadiyanto, Perda yang disusun tidak mengarah kepada pelaksanaan Islam *kaffah* yang juga menyangkut *hudud*, tetapi terbatas kepada adopsi dan adaptasi terhadap terhadap nilai-nilai Islam.

Adapun beberapa peraturan bupati yang dinilai lekat dengan nuansa syariat seperti Keputusan Bupati tentang Gerbangsalam, Surat Edaran tentang keharusan memakai jilbab bagi pegawai perempuan, dan Peraturan Bupati tentang Pendidikan Keagamaan yang ada di Pemda Pamekasan, Tamim menyatakan bahwa hal itu bukan Perda, melainkan Peraturan Bupati. Gagasan tiga peraturan Bupati tersebut merupakan inisiatif murni eksekutif meskipun juga didukung anggota legislatif, karena substansinya baik. Secara lebih singkat, ia menyatakan ketidaksetujuannya apabila peraturan mengenai hal tersebut dijadikan Perda.

Ungkapan senada yang menyatakan bahwa terdapat hal-hal yang tidak perlu dibuatkan Perda semisal Gerbangsalam, juga disampaikan oleh Alwi. "Secara pribadi saya orang yang paling menolak apabila Gerbangsalam di-Perda-kan. Alasannya, sebuah

Perda harus dimintakan persetujuan pemerintah pusat dan menyertakan sanksi. Saya khawatir, kalau dengan Perda, usulan tersebut justru ditolak. Kalau demikian, jangan-jangan aturan tersebut malah tidak bisa jalan.”⁸

Kelompok kedua, adalah kelompok elite politik eksekutif dan legislatif lain yang tidak terlalu mempersoalkan perbedaan antara Perda dengan peraturan kepala daerah berikut tatacara pembuatan dan persyaratannya. Bagi pendukung kelompok ini, seperti Jihad, Zuhaini dan Ghaffar, baik Perda maupun peraturan lainnya, keduanya adalah sebuah upaya untuk menjalankan nilai-nilai Islam dalam kehidupan dengan bantuan pemerintah. Oleh karena itu, mereka bersemangat untuk terus mengajukan rancangan Perda baru meskipun secara substansi gagasan tersebut sangat mungkin ”bertabrakan” dengan peraturan yang lebih tinggi. Beberapa peraturan Bupati Pamekasan tentang Pendidikan Keagamaan, Gerbangsalam maupun memakai jilbab bagi pegawai perempuan, sedang diperjuangkan untuk menjadi Perda oleh kelompok ini.

Bagi Jihad, lahirnya Perda syariat Islam di Pamekasan tidak perlu ditakutkan karena tujuan Perda syariat berbeda dengan tujuan membuat negara Islam. Gagasan Perda syariat sebatas gerakan untuk melaksanakan nilai-nilai Islam dan tetap berada dalam lingkup negara Indonesia dengan azasnya Pancasila. Hal tersebut berbeda dengan upaya pendirian negara Islam yang identik dengan pembuatan semua struktur dan ketentuan negara berdasarkan ajaran Islam.

⁸ Alwi Bik, *Wawancara*, Pamekasan, 04 Desember 2011.

Keyakinan elite legislatif dari PPP terhadap kebenaran langkahnya tersebut, diwujudkan dengan memelopori penerapan syariat Islam. PPP memiliki andil besar dalam menyukseskan pelaksanaan Perda syariat termasuk surat edaran atau peraturan bupati tentang pelajaran agama yang dimasukkan kurikulum, dan anjuran pemakaian jilbab bagi siswa. Melalui kadernya yang saat itu menjadi Bupati Pamekasan periode 2003-2008, Syafii, PPP yang didukung oleh para ulama ini banyak memberikan masukan tentang pentingnya mengamalkan ajaran Islam dalam kehidupan sehari-hari.

Tabel. 4.1

Konstruksi Elite Legislatif dan Eksekutif tentang Perda Syariat

No	Perda Syariat	Elite Eksekutif dan Legislatif
1	• Tidak ada Perda syariat, yang ada adalah Perda bernuansa syariat. • Perda cukup mengadopsi nilai-nilai Islam dan bukan seperti yang diterapkan di Aceh (Islam <i>kaffah</i>).	Dwiatmo Hadiyanto
2	• Tidak ada Perda Syariat, tetapi Perda bernuansa syariat. • Perda tidak perlu mencantumkan label Islam, kecuali masyarakat menyepakatinya.	Kholilurrahman
3	• Tidak ada Perda Syariat, tetapi Perda bernuansa syariat.	Syafi'i, Alwi Bik dan Fariduddin Tamim

	• Tidak setuju menyusun Perda terhadap regulasi yang secara eksplisit mengatur tentang agama, seperti Gerbangsalam.	
4	• Ada Perda syariat. • Mengusulkan dibuat Perda terhadap beberapa ketentuan di Pamekasan yang masih berupa Perbup seperti Gerbangsalam dan gerakan menutup aurat	Wazirul Jihad & Zuhaini Rachim

B. Alasan Penyusunan Perda Syariat

1. Momentum Reformasi

Era Reformasi yang dimaknai sebagai era kebebasan menyampaikan pendapat telah banyak mempengaruhi berbagai bidang kehidupan, termasuk kebebasan menyuarakan pendapat untuk menerapkan syariat Islam. Seperti di beberapa wilayah lain, di Pamekasan era Reformasi adalah tonggak menyuarakan gagasan penerapan syariat Islam. Hal ini dapat dilihat dari lahirnya gagasan Gerbangsalam di era Reformasi, tepatnya setelah disahkannya Undang-undang Otonomi Daerah. Zahid dan Alwi menyatakan bahwa Gerbangsalam lahir bersamaan dan dipengaruhi oleh momentum reformasi.

Perbedaan keduanya, Zahid menyatakan bahwa reformasi telah memberikan peluang kepada seseorang atau kelompok untuk merindukan kembali hadirnya penerapan hukum Islam seperti yang ada dalam Piagam Jakarta. Hal tersebut seperti

dilakukan ormas Serikat Islam (SI) yang menyuarakan pendapatnya melalui PPP. Sementara itu, Alwi menyatakan bahwa lahirnya Gerbangsalam di era Reformasi terkait dengan perilaku masyarakat yang berlebihan dalam memaknai kebebasan.

Reformasi sebagai salah satu alasan lahirnya Perda syariat, juga dibenarkan oleh Jihad dan Tamim. Menurut Jihad, para ulama Pamekasan sangat mendukung gagasan Perda syariat, setelah beberapa lama mereka merasa berada dalam tekanan dan hegemoni politik Orde Baru. Pada saat itu, PPP di Pamekasan yang merupakan representasi dari preferensi politik umat Islam, selalu memperoleh suara terbanyak namun tidak bisa menyuarakan aspirasinya.

Jihad juga menilai bahwa gagasan tentang Perda syariat di Pamekasan telah lama ada dalam gagasan dan agenda PPP, hanya saja gagasan tersebut baru dapat diimplementasikan ketika ada momentum reformasi. Pada periode sebelumnya, Orde Baru, PPP selalu berada dalam tekanan untuk menyampaikan gagasannya.

PPP baru bisa bernafas lega (pen: untuk meperjuangkan penerapan syariat Islam) ketika masa Reformasi, saat itu masih masanya Pak Dwi sampai tahun 2003, terus ada gagasan dari para ulama ditambah lagi ada tindakan-tindakan yang konkrit dari Pak Dwi. Dan, saat itu ada lembaga yang menanganinya yaitu LP2SI masih setengah-setengah, tetapi lama-lama bisa jadi bola salju.⁹

⁹ Wazirul Jihad, *Wawancara*, Pamekasan, 26 Januari 2012.

Pernyataan Jihad tersebut, senada dengan pendapat Syafi'i yang menyatakan bahwa munculnya Perda syariat tidak bisa dilepaskan dengan momentum gerakan reformasi. Perbedaanya, menurut Syafi'i gagasan Perda syariat pada dasarnya tidak memiliki hubungan secara langsung dengan gerakan reformasi. Alasannya, wacana penerapan syariat Islam oleh umat Islam di Pamekasan telah menjadi materi diskusi yang intens di lingkungan politisi PPP jauh sebelum era Reformasi.

2. Keprihatinan Para Tokoh Islam terhadap Tingkat Keberagamaan Masyarakat

Menurut Alwi, gagasan penerapan syariat Islam di Pamekasan adalah keprihatinan para tokoh Islam yang melihat masyarakat semakin meninggalkan akhlak dan tuntunan moral agama. Ungkapan ini juga dibenarkan oleh Zahid, salah seorang lainnya yang juga turut terlibat dalam merumuskan penerapan syariat di Pamekasan. Menurut Zahid -yang kini adalah ketua LP2SI- memang tampak sekali terjadi penurunan tingkat keberagamaan masyarakat Muslim Pamekasan. Lebih lanjut, ia mencontohkan bahwa dahulu seorang perempuan mengenakan baju pendek (pen: rok mini) adalah sesuatu yang tabu. Begitu pula dengan seorang laki-laki yang membonceng perempuan yang bukan muhrimnya, juga dianggap sebagai tindakan yang memalukan. Namun kini yang terjadi justru sebaliknya, para perempuan banyak yang menggunakan rok mini dan boncengan laki-laki dan perempuan bukan muhrim juga sudah menjadi pemandangan yang sangat jamak terjadi.

Alasan keprihatinan sebagai dasar penerapan syariat Islam di Pamekasan seringkali dipertanyakan beberapa orang atau kelompok masyarakat, yang sering menudingnya sebagai "komoditas" politik. Bahkan salah satu jurnalis majalah terkenal yang terbit di Amerika, *TIMES* yang pernah datang ke Pamekasan, juga menanyakan alasan lahirnya Gerbangsalam di kota tersebut. Menurut Zahid, pertanyaan seperti di atas dapat dimaklumi mengingat Gerbangsalam muncul pada tahun 2001, beberapa saat menjelang pergantian pimpinan Pemerintah Daerah Pamekasan yang dilaksanakan pada tahun 2003. Terlebih lagi, Gerbangsalam memang dapat menjadi daya tarik tersendiri dalam rangka menggalang dukungan massa. Hal tersebut dapat dilihat dari kehadiran hampir seluruh elemen masyarakat, para tokoh dan ormas Islam pada saat deklarasi Gerbangsalam, sebuah pemandangan yang tidak pernah terjadi masa-masa sebelumnya.

Pandangan Zahid di atas juga diamini dan didukung dengan penuh semangat oleh Rachim, seorang anggota legislatif dari PKB. Menurut Rachim, bahwa lahirnya beberapa Perda dan Perbup yang bernuansa syariat di Pamekasan sudah tepat. Alasannya, Perda tersebut memiliki tujuan yang mulia, yaitu sebagai upaya membentengi dan memberikan pembelajaran kepada masyarakat Pamekasan. Dengan tegas ia menyatakan dukungannya terhadap munculnya Perda syariat tersebut. Bahkan menurutnya, pada tahun ini beberapa perda tersebut akan direvisi untuk disempurnakan. Sejumlah anggota dewan juga sudah berencana akan melakukan studi banding ke Aceh, untuk

mendapatkan informasi yang lengkap dan komprehensif tentang sistem Perda syariat di Aceh.

Keprihatinan para tokoh dan kiai sebagai alasan lahirnya Perda atau Perbup bernuansa syariat di Pamekasan ini, juga dibenarkan oleh Syafi'i, Hadiyanto dan Tamim. Ketiga politisi tersebut menyatakan bahwa Perda syariat di Pamekasan dilatarbelakangi oleh kultur masyarakat Pamekasan yang agamis. Para tokoh agama juga berkepentingan untuk menyempurnakan perilaku masyarakat yang kurang sesuai dengan "label" Islam yang selalu dilekatkan pada orang Madura. Banyak perempuan yang keluar rumah dengan tidak mengenakan jilbab, bahkan ada yang hanya mengenakan *kemben*.¹⁰

Pandangan Jihad tentang Perda syariat, sama persis dengan amanah yang diemban dan menjadi garis perjuangan PPP. Baginya, upaya pemerintah daerah Pamekasan membentuk Perda bernuansa syariat dilatarbelakangi oleh kultur masyarakat Pamekasan yang agamis, terdiri dari masyarakat santri dan kiai yang menghendaki sebuah peraturan yang berlaku di masyarakat dengan berlandaskan Islam.

3. Romantisisme Sejarah Formalisasi Syariat Islam masa Lalu

Di samping alasan reformasi dan keprihatinan para ulama, menurut Zahid gagasan penerapan syariat Islam di Pamekasan tidak bisa dipisahkan dengan semangat sebagian masyarakat Islam Indonesia yang merindukan kembalinya menerapkan Piagam Jakarta. Pertentangan antara kelompok Islam dan kubu Nasionalis yang pernah terjadi dalam sejarah panjang Indonesia,

¹⁰ Dwiatmo Hadiyanto, *Wawancara*, Yogyakarta, 24 Desember 2011.

memang memiliki pengaruh kuat kepada sebagian masyarakat Pamekasan yang menginginkan penerapan syariat Islam. Salah satu kelompok dimaksud adalah organisasi masyarakat (ormas) Serikat Islam (SI).

Di Pamekasan, keberadaan ormas SI, neo Masyumi, masih bisa dinyatakan kuat, karena memiliki jumlah pengikut yang sebanding dengan ormas-ormas lain. Oleh sebab itu ketika tuntutan penerapan syariat Islam yang disuarakan SI muncul, gagasan tersebut memiliki daya dorong yang relatif kuat, terlebih ketika secara perlahan kemudian juga mendapat dukungan dari ormas-ormas yang lain.

Ormas NU yang di daerah lain kurang mendukung penerapan syariat Islam dan bentuk formalisasi syariat, termasuk penyusunan Perda, namun NU di Pamekasan memiliki peran yang justru signifikan dalam menyukseskan agenda tersebut. Menanggapi pernyataan yang mengatakan bahwa NU tidak menyetujui penerapan syariat Islam, Ghaffar -ketua cabang NU Pamekasan- tidak sependapat. Menurutnya, NU yang menyatakan tidak mendukung penerapan syariat Islam adalah sebuah strategi saja. Ghaffar menyamakan tindakan NU yang secara struktural menolak *tatbiq al-shari'ah* di beberapa daerah di Indonesia itu dengan tindakan *tawliyah*¹¹ yang terjadi pada zaman Bani

¹¹ Menurut Ghaffar ada perbedaan antara *tawliyah* dengan *taqiyah*. *Taqiyah* adalah menyembunyikan identitas sesungguhnya yang dimiliki demi tujuan keamanan. Adapun *tawliyah* menutupi tujuan sesuatu dengan statemen atau pernyataan yang lain. Sebagai contoh ketika Abu Hanifah dihukum karena tidak mau menyatakan al-Qur'an adalah "baru" maka Imam Syafii menyatakan bahwa al-Qur'an, Taurat dan kitab-kitab yang lain

Abasyiah. Persetujuan NU yang tidak mendukung penerapan syariat Islam di Indonesia adalah dalam upaya menjaga NU untuk kepentingan yang lebih besar. Fenomena tersebut tentu berbeda dengan apa yang terjadi sesungguhnya di Pamekasan.¹² Sikap NU di Pamekasan yang mendukung keinginan penerapan nilai-nilai Islam dalam kehidupan adalah sesuatu yang tidak harus disembunyikan karena kondisinya mendukung. Ghaffar bahkan meyakini bahwa apa yang dilakukan NU adalah benar, terbukti dengan tidak pernah adanya teguran dari PWNU maupun PBNU terhadap apa yang terjadi pada NU di Pamekasan.

Keberadaan NU Pamekasan, menurut Ghaffar memiliki sejarah yang berbeda dengan NU di daerah lain. Secara historis, NU Pamekasan memiliki kedekatan dengan Serikat Islam (SI). Pernyataan tersebut didukung oleh penelitian Zainuddin Syarif, yang menyatakan bahwa antara NU dan SI berasal dari garis *genealogis* yang sama, yaitu Kiai Isbat, yang memiliki dua putra, yaitu Kiai Abdul Hamid dan Kiai Nasruddin.¹³ Dari jalur Kiai Abdul Hamid lahir pesantren yang berafiliasi ke SI, yaitu Pesantren Darul Ulum dan Al-Hamidi yang berlokasi di Banyu-anyar dan Pesantren Mambaul Ulum di Bata-Bata. Sementara itu, dari jalur Kiai Nasruddin lahir Pesantren Miftahul Ulum

“semuanya” baru. Yang dimaksud bukan al-Qur’annya tetapi kata “semuanya”. Abdul Ghaffar, *Wawancara*, Pamekasan, 27 Desember 2011

¹² Ibid.

¹³ Zainuddin Syarif, “Dinamika Politik Kiai dan Santri dalam Pilkada Pamekasan” (Disertasi- IAIN Sunan Ampel, Surabaya, 2010).

Panyeppe dan Pesantren Miftahul Ulum Bettet yang berafiliasi ke NU.¹⁴

Di samping itu, beberapa keputusan dan tindakan yang dilakukan NU juga mempertimbangkan suara SI. Oleh karena itu, seringkali NU memiliki kesamaan pandangan dengan SI, utamanya dalam konteks mendukung penerapan syariat Islam di Pamekasan, yang selanjutnya diakomodasi oleh Pemerintah Daerah. Pernyataan Ghaffar tersebut sebenarnya juga memperkuat pendapat Zahid tentang dukungan beberapa ormas terhadap keinginan penerapan syariat Islam di Pamekasan.

Gagasan penerapan syariat Islam di Pamekasan dalam bentuk lahirnya Perda, juga didukung oleh beberapa partai Islam. Di antara partai yang mengusulkan adalah Partai Persatuan Pembangunan (PPP) yang merupakan partai dengan perolehan suara terbanyak di Pamekasan. Oleh karena itu, SI banyak menyuarakan gagasan penerapan syariat melalui PPP, yang sekaligus merupakan partisipan kuat dan konstituen fanatik untuk partai berlambang ka'bah tersebut.

Meski suara partai-partai tidak bulat, tetapi secara substantif mereka sepakat untuk menjalankan syariat Islam dengan baik. Perbedaan yang terjadi terletak pada perdebatan apakah keinginan menerapkan syariat Islam perlu dilegislati dalam bentuk Perda atau cukup dengan gerakan moral. PKB dan PDIP adalah partai yang pada awalnya menolak legislasi terhadap

¹⁴ Sulaisi, *Perilaku Memilih Masyarakat*, 7.

keinginan penerapan syariat Islam, meskipun pada akhirnya juga memberikan dukungan.¹⁵

Alasan sebagaimana dikemukakan para elite eksekutif dan legislatif di Pamekasan yang mendasarkan penerapan syariat Islam kepada keinginan kembali terhadap upaya pendirian negara berideologi Islam, memiliki kesamaan di hampir semua daerah yang menerapkan syariat Islam. Alasan demikian sesungguhnya merupakan kelanjutan dari upaya perjuangan ideologi islamisme yang tidak pernah berhenti.¹⁶

Tabel. 4.2
Konstruksi Elite Eksekutif dan Legislatif
tentang Alasan Penyusunan Perda Syariat

No	Alasan Penyusunan Perda Syariat	Elite Eksekutif dan Legislatif
1	• Keinginan para tokoh masyarakat atau kiai untuk menyempurnakan moral masyarakat yang dikenal religius	Dwiatmo Hadiyanto
2	• Reformasi telah dimaknai berlebihan oleh masyarakat sehingga memerlukan regulasi Islami untuk mengaturnya • Keprihatinan para kiai terhadap sikap masyarakat yang mulai meninggalkan syariat Islam	Alwi Bik
3	• Keinginan para kiai untuk	Fariduddin Tamim

¹⁵ Muh Zahid, *Wawancara*, Pamekasan, 04 Desember 2011.

¹⁶ Ahmad Suaedy, *Politisasi Agama dan Konflik Komunal*, 31.

	menyempurnakan moral masyarakat. • Kultur masyarakat Pamekasan yang agamis	
4	• Membentengi moral masyarakat Pamekasan dan memberikan pembelajaran.	Zuhaini Rachim
5	• Reformasi memberi peluang bagi kelompok yang menginginkan penerapan hukum Islam /Perda syariat. • Menurunnya keberagamaan masyarakat	Muh Zahid
6	• Adanya dukungan NU terhadap SI yang menghendaki penerapan syariat Islam • Banyak ormas di Pamekasan yang menghendaki penerapan syariat Islam	Abdul Ghaffar
7	• Reformasi memberikan kebebasan masyarakat untuk aktualisasi diri. • Mengimplementasikan amanat partai untuk menerapkan syariat Islam yang telah lama ada tetapi tertekan oleh Orde Baru • Masyarakat Pamekasan adalah masyarakat agamis yang menghendaki peraturan berlandaskan syariat Islam	Syafi'i, Wazirul Jihad

C. Makna Syariat dan Landasan Penerapannya di Pamekasan

Dari masing-masing informan tidak diperoleh secara jelas tentang landasan penerapan syariat Islam di Pamekasan. Alwi dan Zahid misalnya, tidak memberikan penjelasan secara rinci

mengenai alasan penerapan syariat Islam di Pamekasan seperti mengutip ayat al-Qur'an maupun Hadis. Keduanya sebatas menyatakan bahwa penerapan syariat Islam perlu dilakukan karena sebagai umat Islam harus menjalankan ajaran-ajaran agamanya secara baik. Mereka meyakini bahwa dengan semangat menerapkan syariat Islam dalam bentuk Perda, kejahatan dan pelanggaran syariat Islam bisa ditekan. Implikasi penerapan syariat Islam di Pamekasan, menurut Alwi memiliki dampak yang signifikan, seperti yang terjadi pada Perda Larangan Minuman Beralkohol. "Dengan adanya Perda minuman alkohol, sekarang ini di Pamekasan minuman beralkohol bisa dibilang nggak ada. Kalau yang sembunyi-sembunyi ya ada, tetapi kalau yang terang-terangan tidak ada".¹⁷ Pernyataan Alwi tersebut dibenarkan oleh Taufiq. Menurutnya, di Pamekasan tidak ada lagi orang yang meminum-minuman keras di tempat terbuka atau tempat umum karena akan dirazia oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP).

Penggunaan kata "syariat" oleh beberapa Perda telah menimbulkan perdebatan pemaknaan di kalangan internal Muslim dan ketakutan pihak non Muslim. Beberapa orang yang tidak setuju menyatakan bahwa syariat adalah ajaran Islam universal yang mengatur keseluruhan kehidupan manusia. Oleh karena itu, apabila kata syariat diterjemahkan ke dalam aturan-aturan yang sangat spesifik, maka akan terjadi reduksi dan penyederhanaan kata dan kandungan makna dari syariat itu sendiri.

¹⁷ Alwi Bik, *Wawancara*, Pamekasan, 04 Desember 2011.

Bagi para penggagas penerapan syariat Islam di Pamekasan, kata syariat dimaknai dengan apa yang baik menurut pandangan umum, agama, dan masyarakat, sebagaimana pendapat Kholil. Senada dengan itu, Syafi'i dan Alwi menyatakan bahwa yang dimaksud syariat adalah nilai-nilai dan bukan pengertian fikih yang memiliki keberagaman. Alwi juga menyatakan bahwa jika yang dimaksud syariat adalah fikih, ia termasuk orang yang menentangnya.

Kalau Perda syariat itu yang dimaksud Perda fikih kita sepakat jangan diperda-kan. Kalau Perda fikih yang menjadi Perda nanti muncul fikih yang mana? Hal-hal yang menyangkut fikih, kami di Pamekasan tidak akan menjadikan Perda kecuali himbauan. Apa sih salahnya himbauan. Oleh karena itu, kalau ada daerah membuat Perda salat berjamaah, itu kurang tepat.¹⁸

Alwi mencontohkan lebih lanjut bahwa gerakan penerapan syariat Islam di Pamekasan yang digagas oleh LP2SI adalah *satr al-aurah* (menutup aurat), bukan mengatur secara rinci bagaimana bentuk menutup aurat dimaksud. Di samping itu, gerakan tersebut tidak diterbitkan dalam bentuk Perda melainkan edaran bupati atau Perbup. Sebuah ketentuan yang dihasilkan oleh Perbup berbeda dengan Perda, karena Perbup hanya berupa himbauan dan tidak memiliki implikasi sanksi.

Sebuah edaran yang ditetapkan oleh pimpinan dapat diberlakukan kepada orang-orang yang berada dalam kewenangannya. Karena itu, apabila Bupati Pamekasan menghimbau para pegawai di lingkungannya untuk mengenakan jilbab atau mengharuskan sekolah-sekolah di bawah Dinas Pendidikan Nasional (Diknas)

¹⁸ Ibid.

memberikan pelajaran agama, maka hal tersebut dibenarkan. Ketentuan demikian, tidak melanggar ketentuan perundang-undangan tentang otonomi daerah.

Pendapat yang hampir sama tentang makna syariat juga dikemukakan Zahid. Menurutnya, maksud syariat yang diperjuangkan LP2SI adalah fikih yang disepakati para ulama berupa nilai-nilai universal. Sebagaimana dicontohkan Alwi tentang jilbab, Zahid juga menyatakan bahwa inti dari gerakan tersebut adalah menutup aurat, tanpa memasuki wilayah yang sangat teknis tentang jilbab itu sendiri.

Ghaffar, meskipun tidak menjelaskan tentang syariat dan alasan penerapannya, ia menyatakan bahwa penerapan syariat Islam merupakan tuntuan *amar ma'ruf nahi munkar*. Semua umat Islam, menurutnya, menyetujui penerapan syariat Islam meskipun dengan cara dan strategi yang berbeda-beda. Atas dasar prinsip di atas, Ghaffar juga mendukung penerapan syariat Islam di Pamekasan. Alasannya, sebuah penerapan hukum tidak akan berlaku efektif apabila tidak didukung oleh kekuatan "kekuasaan".

Berbeda halnya dengan elite eksekutif dan legislatif yang tidak mendefinisikan secara jelas tentang kata syariat yang bergandeng dengan Perda, LP2SI memberikan rumusan yang rinci dengan mengutip pendapat tiga pemikir muslim, yaitu Mahmud Syaltut, Salam Madzkur, dan Ibrahim Hosen.¹⁹ Sayangnya, LP2SI

¹⁹ Beberapa definisi syariat yang dikutip LP2SI adalah menurut Mahmud Syaltut yaitu peraturan yang diturunkan Allah SWT kepada manusia agar dijadikan pedoman dalam hubungannya dengan Tuhan, dengan sesama manusia dan dengan kehidupannya. Menurut Ibrahim Hosen, syariat adalah seperangkat aturan yang ditetapkan secara langsung dan tegas oleh Allah

tidak menegaskan mana di antara definisi tersebut yang dipilih. Pendapat LP2SI secara spesifik terdapat pada penjelasannya tentang ciri-ciri syariat Islam. Menurutnya, syariat Islam adalah ketentuan yang ditetapkan Allah, menempati kualitas wahyu, memiliki tingkat kebenaran absolut, bersifat universal, berjumlah satu dan menunjukkan kesatuan.²⁰ Dengan demikian, dapat dinyatakan bahwa rumusan tentang syariat yang digunakan LP2SI bersifat universal, namun dalam implementasinya sangat teknis.

Tabel. 4.3
Konstruksi Elite Eksekutif dan Legislatif
tentang Makna Syariat dan Landasan Penerapannya

No	Makna Syariat dan Landasan Penerapannya	Elite Eksekutif dan Legislatif
1	• Syariat yang di Perda-kan adalah ketentuan yang baik menurut pandangan umum agama dan masyarakat seperti larangan meminum-minuman keras dan pelacuran. • Umat Islam wajib mendukung Perda yang membahas tentang upaya	Kholilurrahmn

SWT atau ditetapkan pokok-pokoknya untuk mengatur hubungan antara manusia dengan Allah, dengan dirinya sendiri, dengan sesamanya serta dengan alam semesta. Adapun menurut salam Madzkur, syariat sebagai jalan lurus yang dipergunakan oleh para fuqaha untuk merumuskan hukum yang telah ditetapkan oleh Allah dan RasulNya bagi hamba-hambaNya tentang iman baik yang berkenaan dengan aqidah, perbuatan dan akhlaq. Tim LP2SI, *Mengenal Syariat* (Pamekasan: LP2SI, 2011), 1.

²⁰ Ibid., 2.

	memperbaiki moral.	
2	• Syariat yang di Perda-kan adalah ketentuan Agama Islam yang berupa nilai-nilai universal. Bukan ketentuan fikih. • Alasannya, kejahatan dan pelanggaran syariat bisa diminimalisasi dengan tangan negara.	Syafi'i dan Alwi
3	Syariat yang di Perda-kan adalah fikih yang disepakati para ulama (<i>muttafaq</i>) berupa nilai-nilai universal.	Muh Zahid
4	• Syariat yang di Perda-kan adalah ketentuan Agama Islam sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan negara • Alasannya adalah menjalankan syariat Islam merupakan bagian dari kewajiban amar ma'ruf nahi munkar, dan agar bisa efektif memerlukan kekuatan kekuasaan.	Abdul Ghaffar

D. Stratifikasi Perda Syariat

Lahirnya Perda di beberapa daerah seringkali tidak didasarkan atas sebuah rencana yang matang terkait dengan skala prioritas, sehingga terkesan kurang serius. Hal tersebut juga terjadi di Pamekasan, sebagaimana diakui Alwi. Menurutnya, dasar pertimbangan yang digunakan adalah apa yang segera bisa dilakukan dan memiliki implikasi secara luas atau segera dirasakan perbedaannya. Bagi Alwi, prinsip yang digunakan dalam gerakan

penerapan syariat Islam adalah implementasi terhadap nilai-nilai syariat Islam yang segera bisa dilihat hasilnya. Dengan kata lain gerakan penerapan syariat Islam di Pamekasan baru dimulai dan belum selesai.

Senada dengan pendapat di atas, Zahid juga menjelaskan bahwa pemilihan tema penerapan syariat Islam tidak ada panduan yang pasti. Setiap ada persoalan yang muncul di masyarakat dan dianggap penting untuk disikapi, maka persoalan tersebut dijadikan usulan Perda, atau dari beberapa persoalan yang muncul, mana yang dianggap cocok untuk diterbitkan Perda.

Seakan menegaskan pendapat kedua informan di atas, Ghaffar menyatakan bahwa persoalan yang diatur dalam Perda atau peraturan bupati adalah sesuatu yang aplikatif dan segera ditangkap oleh masyarakat. Mengusulkan penerapan syariat yang besar dengan regulasi yang rumit terlebih menyangkut soal pidana adalah sesuatu yang tidak mudah dilakukan. Di samping itu, nilai-nilai syariat yang diusulkan untuk diterapkan banyak yang berawal dari respon terhadap persoalan yang berkembang di masyarakat dan momentum yang terjadi saat itu. "Kita mengusulkan sesuatu yang bisa dilakukan, daripada mengusulkan yang besar tetapi bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi, itu kan batal demi hukum. Kita mencari yang universal saja, sehingga benturan dapat dihindarkan dan itu cukup mewarnai."²¹

Lebih lanjut, Abdul Ghaffar menjelaskan ketidaksetujuannya apabila penerapan nilai-nilai Islam yang dilakukan pemerintah daerah bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan

²¹ Abdul Ghaffar, *Wawancara*, Pamekasan, 27 Desember 2011.

yang ada di pemerintahan pusat. Gagasan penerapan nilai-nilai Islam dengan menggunakan peraturan daerah yang ada di Pamekasan, hanyalah dimaksudkan untuk mewujudkan corak masyarakat Islami. Gagasan tentang pelaksanaan pemberian sanksi atas tindak pidana (*hudud*) adalah di luar yang dikehendaki oleh Gerbangsalam di Pamekasan.

Memperkuat beberapa pernyataan di atas, Syafi'i juga menyatakan bahwa penyusunan Perda syariat didasarkan kepada prinsip mana yang segera bisa dilakukan dan tidak perlu menunggu sesuatu yang sulit diwujudkan. Meskipun demikian, tindakan tersebut bukan berarti mengabaikan persoalan-persoalan yang lain. Berusaha mendengar masukan dan kritik menuju kesempurnaan penerapan syariat Islam adalah sebuah keharusan yang terus diperjuangkan. Hal ini pula di antaranya yang menurut Syafi'i akan dilakukannya setelah ia dilantik menjadi Bupati Pamekasan untuk periode 2013-2018.

Menyikapi kritik yang menyatakan bahwa gagasan penerapan syariat Islam cenderung simbolik, artifisial dan tidak substantif, menurut Taufiq hal tersebut harus dapat dipahami dengan baik. Penerapan syariat Islam dalam kehidupan bermasyarakat adalah bagian dari perubahan kultur yang memerlukan waktu, kesabaran dan proses yang panjang. Akan tetapi, setidaknya terdapat perbedaan yang mengarah kepada kondisi yang lebih baik dalam penerapan nilai-nilai Islam. Dalam kaitan tersebut, Taufiq mencontohkan bahwa saat ini para ibu yang dulunya menghadiri kegiatan kemasyarakatan tanpa mengenakan jilbab secara bertahap sudah mulai menutup aurat. Begitu pula, para polisi

wanita yang dulunya mengenakan rok pendek, maka kini sudah berganti dengan celana panjang. Kesemuanya itu, bagi Taufiq adalah bentuk konkrit dari gerakan penerapan syariat Islam yang harus diapresiasi.

Masih terkait dengan prioritas atau stratifikasi penerapan syariat Islam, Tamim menjelaskan bahwa anggota DPRD mendukung gerakan penerapan syariat Islam meski harus tetap berhati-hati. Hanya saja, ia kesulitan menjelaskan tentang kemungkinan akan terbitnya Perda lagi yang berhubungan dengan penerapan syariat Islam. Mencermati beberapa pernyataan dari para elite Pamekasan terkait dengan skala prioritas, secara umum mereka kesulitan untuk menjelaskan stratifikasi tersebut. Karena itu, kritik yang sering dikemukakan kelompok yang menentang Perda syariat bahwa lahirnya Perda syariat di beberapa daerah adalah hasil adopsi dari daerah lain, seakan mendapatkan pembedaannya.²²

Bagi Jihad, penerapan nilai-nilai Islam dalam peraturan pemerintah daerah juga dilatarbelakangi oleh upaya aktualisasi ideologi partai PPP dalam menjalankan nilai-nilai Islam dalam kehidupan bermasyarakat. Stratifikasi penerbitan Perda syariat, bagi elite politik PPP ini tidak didasarkan kepada skala prioritas tetapi kepada konsistensinya dalam mengupayakan lahirnya Perda-Perda syariat baru. Oleh karena itu, menyikapi kritik yang menyatakan bahwa substansi Perda atau Perbup hanya simbolis,

²² Mujani, *Gerakan Kebebasan Sipil*, 2. Lihat pula, Marzuki Wahid, "Anomali Agama dan Politik: Fenomena Regulasi Bernuansa Islam", dalam *Politikasi Agama dan Konflik Komunal*, 3.

Jihad mengatakan bahwa hal tersebut semata-matta karena proses yang bertahap. Hal itu dibuktikan dengan konsistensinya mengusung Perbup menjadi Perda dan mengkritik dalam berbagai sidang dewan legislatif tentang tindakan LP2SI yang kurang memiliki "greget" atau langkah nyata.

Mengomentari prioritas Perda syariat yang akan diberlakukan, Hadiyanto memilih Perda yang mampu menyempurnakan moral masyarakat yang dianggap kurang tepat dan tidak mengarah kepada Perda seperti yang ada di Aceh. Perda syariat juga dimaksudkan untuk merespon tuntutan para ulama di Pamekasan, agar tidak terjadi tindakan-tindakan yang berjalan "liar" dan tidak bisa dikontrol, di samping semangat untuk melaksanakan nilai-nilai Islam dalam kehidupan sudah ada sejak lama. Perda di Pamekasan tidak boleh menjangkau sampai kepada persoalan *hudud* atau sanksi yang dikenakan kepada orang yang melanggar ketentuan syariat Islam, meskipun tuntutan para ulama mengarah kepada "*Islam Kaffah*" menyerupai Aceh. Alasannya, pihak eksekutif menganggap bahwa hal tersebut bertentangan dengan hukum positif. Di samping itu, sikap Hadiyanto juga mempertimbangkan banyaknya kritik yang ditujukan kepadanya dalam bentuk surat "kaleng" yang mempertanyakan arah Gerbangsalam. Sebagian masyarakat merasa takut apabila penerapan syariat di Pamekasan mengarah kepada hukum potong tangan misalnya, sebagaimana terjadi di Aceh.

Tabel. 4.4
Konstruksi Elite Eksekutif dan Legislatif
tentang Stratifikasi Perda Syariah

No	Stratifikasi Perda syariah	Elite Eksekutif dan Legislatif
1	• Perda syariah yang tidak menyentuh persoalan hudud atau sanksi seperti yang dilakukan di Aceh. • Memiliki semangat memperbaiki moral masyarakat.	Dwiatmo Hadiyanto
2	• Perda yang segera bisa dilakukan • Perda yang segera terlihat hasilnya	Alwi Bik
3	Perda yang tidak bertentangan dengan ketentuan hukum yang lebih tinggi	Fariduddin Tamim
4	Perda yang segera bisa dilakukan dan tidak bertentangan dengan ketentuan hukum yang lebih tinggi	Syafi'i, Taufiqurrahman dan Abdul Ghaffar
5	• Segala persoalan bisa dijadikan Perda syariah, namun dilakukan secara bertahap dan dipilih dari hal-hal yang mudah dilakukan • Konsistensi lebih diutamakan daripada persoalan skala prioritas, karenanya tidak ada pedoman yang baku	Wazirul Jihad

E. Kepentingan Politik dalam Perda Syariat

Aroma kuat keterkaitan antara lahirnya Perda syariat dengan kepentingan politik lokal dirasakan di beberapa daerah. Salah satu buktinya, Perda syariat lahir bersamaan dengan momentum suksesi kepala daerah. Di Pamekasan, Perda syariat muncul menjelang suksesi kepala daerah pada tahun 2003. Menurut Ghaffar, salah seorang yang terlibat dalam LP2SI, keinginan penerapan syariat Islam di Pamekasan tidak tertutup kemungkinan memiliki kepentingan politis yang dimanfaatkan oleh penguasa saat itu. Hal senada juga diakui oleh bupati saat itu, Dwiatmo Hadiyanto yang menyatakan bahwa masyarakat memiliki hak untuk memberikan tafsir atas upaya penerapan syariat di Pamekasan, termasuk jika dikaitkan dengan kepentingan politik. Pernyataan tersebut setidaknya memberikan penegasan bahwa mengaitkan gagasan penerapan syariat dengan kepentingan politik adalah sesuatu yang tidak bisa dinafikan dengan mutlak. Hadiyanto juga tidak menolak apabila responnya terhadap tuntutan para ulama yang menghendaki penerapan syariat di Pamekasan dinilai memiliki kepentingan politik. Mantan bupati ini hanya menyatakan bahwa penilaian tersebut bisa benar dan bisa salah. Tentang sikapnya kepada masa depan Gerbangsalam, ia menyatakan bahwa semua tergantung kepada masyarakat apakah harus diteruskan atau tidak. Sepanjang ada implikasi yang positif bagi kehidupan masyarakat, maka Perda syariat yang masih bersifat embrional sangat mungkin untuk ditindaklanjuti dengan membuat Perda-Perda yang lain, begitu pula sebaliknya.

Berbeda dengan pendapat elite legislatif dan eksekutif sebelumnya, yang secara samar-samar tidak menafikan keterkaitan politik dengan penerapan syariat di Pamekasan, Jihad memberikan pendapatnya secara lebih tegas. Menurutnya, motif "politik" bukan dasar yang menjadi alasan pembuatan Perda bernuansa syariat di Pamekasan. Akan tetapi, lebih lanjut dia membenarkan bahwa semangat dirinya dan partainya mengusulkan Perda syariat terkait dengan upayanya untuk mendapatkan dukungan suara dari para kiai bagi partainya. Bahkan, ia menyatakan bahwa pertimbangan politik seperti itu pasti ada, apalagi hal seperti itu adalah amanat dari partainya.

Zahid berpendapat bahwa di awal pendiriannya Gerbangsalam dipastikan bukan untuk kepentingan politik, karena disuarakan oleh ormas-ormas Islam yang mendapat respon dari pihak pemerintah daerah. Hanya saja, kecenderungan untuk kemudian bersinggungan dengan persoalan politik juga tidak dibantah dan dinafikan oleh Zahid.

Senada dengan itu, Syafi'i menegaskan bahwa lahirnya Perda syariat tidak memiliki keterkaitan dengan persoalan politik, baik di awal pendirian Gerbangsalam maupun dalam perjalanannya sekarang. Pernyataan Syafi'i tersebut didasarkan kepada argumentasi bahwa Gerbangsalam didirikan jauh sebelum adanya Pemilukada.

Pernyataan Zahid dan Syafi'i tersebut dibenarkan oleh Alwi. Menurutnya, pada awalnya semangat Gerbangsalam terbebas dari kepentingan politik. Jika Gerbangsalam adalah bermuatan politik maka hal tersebut sebuah kesalahan, karena tidak menguntungkan-

kan bagi kekuasaan saat itu. Alasannya, pada awalnya Gerbangsalam banyak ditentang oleh beberapa partai atau kelompok masyarakat. Dengan demikian, memaksakan penerapan syariat Islam saat itu, di samping mendapat dukungan juga mendapat kritikan dan menjadikan seseorang dimusuhi dan dibenci masyarakat.

Di awalnya pendirian Gerbangsalam murni, sama sekali tidak ada hubungannya dengan politik. Kalau ada orang bilang soal politik, ya terserah tetapi (pen: saat itu) benar murni. Bahkan bisa dibilang bupati saat itu dirugikan. Satu tahun setelah pencanangan, waktu Pemilukada hal itu (pen: Gerbangsalam) jadi bahan untuk menurunkan akseptabilitas bupati yang mencalonkan lagi, misalnya bagi non muslim. Kalau setelah itu, memang bernuansa politik. Makanya walaupun tidak dinyatakan berhenti, ya berjalan tetapi tidak cepat. Hampir tidak ada terobosan baru lagi. ... Dulu kiai-kiai datang ke kantor-kantor untuk tausiyah (memberi ceramah) selama 5-10 menit setiap hari Selasa ketika apel pagi. Kiai datang jam 7 kurang 10 menit dan jam 7 lebih 10 menit selesai Mereka bisa mengkritik kebijakan yang dianggap kurang pas.²³

Menanggapi keterkaitan Perda syariat di Pamekasan dengan politik, Tamim memiliki pendapat agak berbeda. Menurutny, terdapat perbedaan antara lahirnya Perda bernuansa syariat dengan Gerbangsalam. Perda syariat tidak ada hubungannya dengan politik, sedangkan pencanangan Gerbangsalam diduga kuat memiliki keterkaitan dengan kepentingan politik lokal. Alasan yang diajukan Tamim, bahwa Gerbangsalam lahir bersamaan dengan berakhirnya masa jabatan bupati saat itu,

²³ Alwi Bik, *Wawancara*, Pamekasan, 04 Desember 2011

Dwiatmo Hadiyanto yang secara kebetulan bermaksud mencalonkan kembali sebagai bupati pada periode berikutnya, meskipun Hadiyanto pada dasarnya adalah orang yang memiliki kedekatan dengan para kiai di Pamekasan.

Kalau menurut saya, perjalanan Perda tidak ada nuansa politiknya, kalau Gerbangsalam ya. Jadi penancangan Gerbangsalam itu sarat dengan nuansa politik oleh pihak eksekutif. Dia memang, Pak Dwiatmo nututi tahun 2003 karena masa jabatannya habis. Jadi Pak Dwi itu...saya antara suudhon dan tidak- Pak Dwi itu orangnya memang baik, pada para kiai wellcome, mau apa...monggo, cuma dia mau mencalonkan diri. Makanya kalau Gerbangsalam ditengarai sarat dengan politik, sepertinya ya, karena momentumnya menunjukkan itu.²⁴

Berdasarkan ungkapan para elite eksekutif dan legislatif di Pamekasan, mereka mengakui bahwa lahirnya Perda syariat dan Gerbangsalam tidak bisa dinafikan memiliki keterkaitan dengan kepentingan politik lokal, terutama untuk mendulang suara dalam pemilu pada tahun 2003.

Tabel. 4.5
Konstruksi Elite Eksekutif dan Legislatif
tentang Politisasi Perda Syariat

No	Politisasi Perda syariat	Elite Eksekutif dan Legislatif
1	Mengenai politisasi Perda syariat tergantung perspektif masyarakat yang	Dwiatmo Hadiyanto

²⁴ Fariduddin Tamim, *Wawancara*, Pamekasan, 26 Januari 2012.

	melihatnya, bisa benar dan bisa juga salah	
2	Baik Gerbangsalam maupun Perda syariat tidak ada kaitannya dengan persoalan politik	Syafi'i
3	Tidak ada politisasi atas Perda syariat, walaupun ada hal itu tidak terjadi pada awal gagasan.	Alwi Bik & Muh Zahid
4	Perda syariat tidak bernuasa politik, sedangkan Gerbangsalam bernuansa politik	Fariduddin Tamim
5	Tidak menutup kemungkinan adanya pemanfaatan Perda syariat oleh penguasa	Abdul Ghaffar
6	Perda Syariat terkait dengan politik, karena PPP mengamanatkan hal itu.	Wazirul Jihad



BAB VI

MEMAHAMI KONSTRUKSI FORMALISASI SYARIAT ISLAM ELITE POLITIK

A. Konstruksi Formalisasi Syariat Islam

1. Eksternalisasi

Eksternalisasi merupakan proses penyesuaian diri manusia dengan dunia sosial di sekelilingnya. Manusia tidak bisa menutup dan mengisolasi diri dari dunia sekitarnya. Karena itu mereka bergerak untuk menyesuaikan dengan dunia sekitarnya sebagai bentuk ekspresi diri. Dalam konteks formalisasi syariat Islam di Pamekasan, elite politik eksekutif dan legislatif melakukan adaptasi diri dengan tuntutan dunia sekelilingnya yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

Pertama, penyesuaian diri dengan momentum reformasi. Era Reformasi tahun 1998 telah mendorong lahirnya berbagai gerakan yang menuntut kebebasan dan pembaharuan di Indonesia sebagai perlawanan terhadap model komunikasi Orde Baru yang cenderung “mengekan”. Gerakan reformasi telah merubah

berbagai regulasi yang ada sebelumnya, salah satunya tuntutan desentralisasi atau otonomi daerah. Reformasi juga telah memberikan ruang untuk kebebasan berpendapat bagi semua individu maupun kelompok.

Dengan disahkannya UU Otonomi Daerah Nomor 32 Tahun 2004, elite eksekutif dan legislatif di Pamekasan menyusun beberapa Perda yang mengatur kehidupan masyarakat sesuai dengan nilai syariat Islam, sebagaimana dilakukan daerah lain. Penyusunan beberapa Perda syariat menurut para elite di Pamekasan merupakan keinginan yang sudah lama muncul dan baru mendapatkan momentumnya di era Reformasi dengan dukungan UU Otonomi Daerah.

Kedua, penyesuaian diri dilakukan oleh para elite eksekutif dan legislatif untuk merespon keinginan para kiai yang menghendaki penyusunan aturan yang didasarkan kepada nilai-nilai syariat Islam. Adaptasi sikap dan tindakan para elite eksekutif dan legislatif di Pamekasan terhadap keinginan para kiai disebabkan “institusi” kiai di wilayah ini memiliki posisi yang sangat dihormati.

Terdapat tiga alasan yang menyebabkan posisi kiai di Pamekasan pantas dijadikan pertimbangan elite untuk mengambil keputusan; a) kiai di Pamekasan memiliki jaringan kekerabatan yang luas. Hampir semua pesantren yang ada di Pamekasan memiliki hubungan kekerabatan, baik terjalin melalui keturunan maupun pernikahan; b) sejarah ketokohan Kiai Khalil Bangkalan yang meninggalkan pelajaran pentingnya taat kepada kiai, masih menjadi pedoman masyarakat Pamekasan; c) beberapa kiai di

Pamekasan termasuk golongan *oreng dhalem* (orang dalam) yang secara historis mempunyai kedudukan sosial tinggi karena memiliki garis keturunan dari keluarga keraton.

Di samping itu, keberadaan para elite politik Pamekasan yang memiliki latar belakang santri adalah aspek lain yang mendorong mereka mendengar dan mengikuti keinginan kiai sebagai bentuk ketaatan santri kepada kiai. Oleh karena itu, sikap para elite politik yang melakukan eksternalisasi berupa adaptasi dengan kehendak kiai dapat disebut sebagai proses yang niscaya terjadi.

Ketiga, penyesuaian dengan keinginan masyarakat yang menghendaki penerapan syariat Islam di Pamekasan. Mayoritas masyarakat Pamekasan yang terdiri dari orang-orang NU memiliki kedekatan dengan SI yang memiliki ideologi mendorong penerapan syariat Islam seperti yang terjadi di Aceh. Kedekatan NU dengan SI tidak hanya terjadi di masyarakat tetapi juga di kalangan elite politik. Sebagai contoh, Bupati Pamekasan Kholilurrahman, yang merupakan Ketua Tanfidiyah PCNU Pamekasan selama dua periode adalah bupati yang mendapat dukungan kuat dari pesantren Panyeppeen, Palengaan dan Banyuanyar yang berafiliasi ke SI. Bahkan bisa dikatakan bahwa terpilihnya Kholilurrahman sebagai Bupati Pamekasan, dikarenakan restu dan dukungan pesantren Banyuanyar yang memiliki jamaah dan santri sangat besar.¹

Kuatnya hubungan dua ormas NU dan SI ini, telah melahirkan kelompok masyarakat yang memiliki basis massa yang

¹ M. Imam Zamroni, "Agama, Etnis dan Politik Dalam Panggung Kekuasaan: Sebuah Dinamika Politik Tauke dan Kiai di Madura", *Karsa*, 27.

cukup besar. NU yang memiliki simpatisan cukup besar di pedesaan dengan struktur yang mapan mulai ranting (desa) hingga cabang (kabupaten) dan SI yang memiliki hubungan dengan pesantren besar dengan santri yang cukup banyak, adalah realitas yang tidak bisa diabaikan bagi stabilitas pemerintahan. Oleh karena itu, akulturasi NU dan SI -ormas yang bersemangat membawa gagasan penerapan syariat Islam- adalah faktor penting yang mempengaruhi sikap para elite politik di Pamekasan dalam pembuatan Perda syariat.

Keempat, penyesuaian dengan regulasi yang mengatur pemilihan kepala daerah secara langsung, yang memberikan wewenang kepada masyarakat untuk memilih calon pemimpinnya sesuai dengan kriteria yang diinginkan. Implikasinya, para elite politik harus melakukan adaptasi terhadap visi, misi dan kriteria yang diinginkan oleh masyarakat untuk mendapatkan dukungan menuju kursi kepala daerah atau anggota dewan.

Sewaktu masyarakat menginginkan penerapan syariat Islam di Pamekasan, elite politik harus merespon dan mengakomodasinya menjadi program yang hendak dilaksanakan. Oleh karena itu, sikap para elite politik Pamekasan yang bersemangat meloloskan tuntutan penerapan syariat Islam adalah tindakan yang sudah selayaknya dilakukan.

Sejak dilaksanakan pemilihan kepala daerah secara langsung, para elite yang menginginkan untuk menjadi Bupati Pamekasan, "bersaing" untuk menunjukkan perannya dalam gerakan penerapan syariat Islam. Hadiyanto, Bupati Pamekasan periode 1998-2003, berperan membentuk lembaga yang menangani

penerapan syariat Islam yang dikenal dengan LP2SI. Ahmad Syafi'i, ketua DPRD Pamekasan periode 1998-2003 yang akhirnya menjadi Bupati Pamekasan periode 2003-2008, mendukung lolosnya Perda tentang Larangan Minuman Beralkohol dan Larangan Pelacuran. Sementara itu, Kholilurrahman, yang menjadi Bupati Pamekasan periode 2008-2013, memiliki andil membacakan deklarasi gerakan penerapan syariat Islam yang dikenal dengan Gerbangsalam tahun 2002.

2. Obyektivasi

Obyektivasi adalah proses menempatkan fenomena di luar dirinya seakan-akan sebagai sesuatu yang obyektif. Dalam proses objektivasi terdapat dua entitas yang berhadapan, yaitu realitas diri yang subyektif dan realitas di luar dirinya yang obyektif. Dua realitas tersebut selanjutnya akan berinteraksi secara inter-subyektif yang menghasilkan penyadaran diri bahwa seseorang atau individu berada di tengah interaksi dengan dunia sosialnya. Seorang elite politik yang memiliki *local wisdom* berupa keinginan membuat Perda syariat berinteraksi dengan regulasi negara yang mengatur persoalan Otonomi Daerah. Proses objektivasi terkait dengan konstruksi formalisasi syariat Islam elite politik dapat digambarkan sebagai berikut:

Pertama, kebebasan elite politik mengelola daerah, tuntutan kiai dan regulasi UU Otonomi Daerah adalah realitas yang berbeda. Elite politik yang menyusun Perda syariat karena merespon tuntutan para kiai sebagai bentuk adaptasi terhadap semangat reformasi harus mempertimbangkan ketentuan UU Otonomi Daerah. Sebagai aparatur negara atau bagian dari warga negara

yang baik, elite politik harus tunduk kepada ketentuan yang diatur oleh pemerintah. Dalam UU Otonomi Daerah kewenangan elite politik mengelola daerah diatur dan dibatasi oleh beberapa ketentuan.

Kedua, para elite politik meyakini bahwa tindakannya menyusun Perda syariat adalah sesuai ketentuan UU yang mengaturnya. Mereka mengetahui bahwa penyusunan Perda syariat tidak boleh bertentangan dengan UU Otonomi Daerah dan ketentuan lain yang mengatur tata cara penyusunan sebuah Perda, seperti materi Perda, prosedur penyusunan Perda dan motif penyusunan Perda. Para elite juga melakukan dialog dengan para kiai dan tokoh masyarakat dalam forum pertemuan ulama dan umara. Pertemuan yang dilaksanakan setiap bulan tersebut merupakan upaya mempertemukan keinginan para kiai dengan regulasi yang ditentukan negara.

Ketiga, keyakinan para elite politik terhadap kebenaran tindakannya menyusun Perda syariat selanjutnya menjadi bagian dari kehidupan mereka, yang dikenal dengan habitualisasi. Setiap muncul persoalan di masyarakat yang dianggap bertentangan dengan nilai-nilai syariat Islam, selalu terpikirkan untuk membuat regulasi yang mengaturnya atau mengaitkan persoalan tersebut dengan nilai-nilai syariat Islam. Gagasan menyusun regulasi tentang persyaratan bisa membaca al-Qur'an bagi calon pegawai negeri sipil (CPNS), larangan melukai binatang dalam budaya kerapan sapi, dan tindakan menutup hotel "remang-remang" adalah di antara implikasi dari *habitual action* para elite tersebut.

Keseluruhan proses obyektivasi di atas, melibatkan beberapa agen, salah satunya adalah LP2SI. Lembaga ini mengawal semangat penerapan syariat Islam di Pamekasan. Melalui sosialisasi, pemasangan slogan-slogan ajakan penerapan syariat Islam dan usulan penyusunan Perda atau regulasi baru kepada elite politik, upaya-upaya formalisasi syariat Islam digerakkan oleh LP2SI tersebut.

3. Internalisasi

Internalisasi adalah peresapan kembali realitas obyektif di luar diri manusia ke dalam diri individu secara subyektif. Keberhasilan proses peresapan kembali tersebut sangat bergantung kepada simetri antara dunia obyektif masyarakat dengan dunia subyektif individu yang dipengaruhi berbagai pemahaman, kesadaran dan latar belakang masing-masing individu tersebut. Artinya, tidak semua realitas obyektif mampu ditarik ke dalam kesadaran subyektif masing-masing individu. Oleh karena itu, internalisasi dinyatakan sebagai proses identifikasi diri di tengah kehidupan sosialnya.

Proses internalisasi elite politik dalam mengkonstruksi formalisasi syariat Islam telah memunculkan dua kelompok yang berbeda. Salah satu elite politik meyakini bahwa Perda syariat yang disusun tidak bertentangan dengan ketentuan pemerintah pusat tentang otonomi daerah. Mereka menyebut Perda yang disusunnya sebagai Perda syariat. Kelompok ini berargumentasi bahwa umat Islam berhak untuk mengatur umatnya dengan ketentuan agama yang diyakininya dan melakukan formalisasi syariat Islam. Elite politik model ini mengupayakan secara terus-

menerus lahirnya Perda syariat baru yang akan diberlakukan di Pamekasan. Bagi mereka, upaya-upaya tersebut dianggap sebagai hal yang wajar dan dibolehkan, asal tidak berpretensi untuk mendirikan negara Islam.

Sementara itu, sebagian elite politik yang lain berhati-hati dalam menyusun Perda syariat sebagai perwujudan formalisasi syariat Islam. Mereka cukup selektif dalam memilih materi yang dijadikan bahan penyusunan Perda syariat seperti nilai-nilai universal yang ada dalam Islam, fiqih yang disepakati para ulama, dan hal-hal yang tidak melanggar ketentuan yang telah ditetapkan pemerintah. Kelompok elite ini tidak seagresif kelompok pertama dalam mengupayakan penyusunan Perda syariat di Pamekasan.

B. Tipologi Elite Politik dalam Mengonstruksi Formalisasi Syariat Islam.

Berdasarkan proses eksternalisasi, obyektivasi dan internalisasi, konstruksi formalisasi syariat Islam elite politik Pamekasan dalam bentuk penyusunan Perda syariat memiliki model yang beragam, meskipun secara keseluruhan mereka menyetujui formalisasi syariat Islam. Variasi tipologi konstruksi tersebut dapat diidentifikasi menjadi dua, yaitu ideologis-konstitusional dan ideologis-nonkonstitusional.

1. Ideologis-Konstitusional.

Tipologi ini menggambarkan konstruksi formalisasi syariat Islam elite politik yang menggabungkan antara upaya penyusunan Perda syariat sebagai keyakinan agama dan bentuk ketundukan kepada ketentuan pemerintah. Konstruksi kelompok ini

menyerupai pandangan “kelompok tengah” antara islamisasi dan humanisasi yang dikemukakan Masykuri Abdillah.² Orientasi mereka mendukung pendekatan kultural dan struktural sekaligus, yaitu mendukung formalisasi syariat Islam dalam bentuk penyusunan Perda dan tunduk kepada regulasi negara. Model konstruksi formalisasi syariat Islam elite politik yang disebut sebagai ideologis-konstitusional dicirikan sebagai berikut:

Pertama, mereka mendukung formalisasi syariat Islam dalam bentuk penyusunan Perda. Namun demikian, mereka cukup selektif untuk menentukan materi Perda agar tidak bertentangan dengan ketentuan pemerintah yang lebih tinggi yaitu UU Otonomi Daerah. Kelompok ini hanya akan mendukung formalisasi syariat Islam yang berupa nilai-nilai universal Islam dan ajaran fiqh yang disepakati para imam madhhab. Mereka menghindari formalisasi atas ketentuan syariat Islam yang bersifat cabang (*furu'*).

Oleh sebab itu, kelompok ini tidak sependapat dengan formalisasi syariat seperti dilakukan di Sulawesi Selatan, yang mengatur persoalan pakaian muslim dengan menggunakan Perda Nomor 16 Tahun 2005 atau persoalan hukuman hudud (rajam), yang diatur dalam Peraturan Desa Nomor 5 Tahun 2006.³ Mereka beralasan bahwa Perda tersebut dinilai me-

² Masykuri Abdillah, “Aspirasi Umat: Antara Islamisasi dan Humanisasi”, dalam *Syariat Islam Yes, Syariat Islam No*, ed. Kurniawan Zein dan Safruddin (Jakarta: Paramadina, 2001).

³ L.R. Baskoro, dkk., “Di Bawah Lindungan Syariah”, *Tempo* (06 September 2011), 43.

langgar ketentuan hukum yang lebih tinggi, karena pemerintah daerah turut serta mengatur persoalan agama (khas Islam) melalui Peraturan Desa atau Peraturan Walikota, salah satu jenis ketentuan yang menjadi wewenang pemerintah pusat.

Kelompok elite ini juga menolak gagasan persyaratan harus bisa membaca al-Qur'an bagi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) di lingkungan Pemerintah Daerah Pamekasan. Bagi mereka persyaratan tersebut bertentangan dengan peraturan rekrutmen pegawai negeri, sebagaimana terjadi misalnya pada pengangkatan seorang calon sekretaris Kesejahteraan Rakyat (Kesra) Kecamatan, Ismail Antu yang batal dilantik oleh Walikota Gorontalo, Adhan Dambea karena tidak bisa membaca al-Qur'an.⁴ Hal tersebut berbeda halnya dengan peraturan tentang keharusan bisa membaca al-Qur'an yang diberlakukan kepada pegawai negeri yang sudah diangkat, sebagai bentuk pembinaan dan bukan persyaratan menjadi pegawai negeri.

Kedua, kelompok ini tidak menyebut formalisasi yang mereka lakukan dalam bentuk penyusunan Perda sebagai Perda syariat, tetapi mereka menyebutnya sebagai Perda bernuansa syariat. Menyebut Perda syariat dinilai salah, karena bertentangan dengan ketentuan UU Otonomi Daerah Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004 yang tidak memberikan peluang kepada daerah untuk mengatur persoalan agama.

Mereka juga menegaskan bahwa Perda di Pamekasan tidak menunjuk secara langsung kepada istilah Perda syariat. Dari aspek isinya, Perda tersebut mengatur larangan minuman

⁴ Berita Fokus Sore Indosiar, 30 Agustus 2012.

beralkohol dan larangan terhadap pelacuran, sebuah aturan yang tidak bertentangan dengan isi aturan hukum yang lebih tinggi. Perda tersebut juga dinilai bersifat universal, karena tidak secara khusus berasal dari agama tertentu, merepresentasikan ajaran agama tertentu, dan tidak pula mengatur suatu kelompok tertentu.⁵

Ketiga, kelompok ini membedakan pengertian Perda dengan peraturan lain yang ada di pemerintah daerah selain Perda, seperti Peraturan Bupati (Perbup), Keputusan Bupati dan Surat Edaran Bupati. Menurut mereka, masing-masing istilah bagi peraturan yang ada di pemerintah daerah memiliki implikasi yang berbeda. Larangan bagi pemerintah daerah untuk mengatur persoalan agama -sebagaimana disebutkan dalam UU Otonomi Daerah- hanya berlaku bagi Perda dan bukan untuk peraturan yang lain. Artinya, sebuah Pemerintah Daerah tidak dilarang untuk membuat regulasi yang secara eksplisit mengatur persoalan agama, selama tidak menggunakan Perda.

Oleh karena itu, lahirnya Keputusan Bupati Pamekasan Nomor 188/126/441.012/2002 tentang pembentukan LP2SI, Surat Edaran Bupati Nomor 450 Tahun 2002 tentang Penggunaan jilbab bagi pegawai wanita di lingkungan Pemda Pamekasan dan Keputusan Bupati Nomor 188/340/441.131/2009 tentang Gerbangsalam sebagai Model dan Strategi Dakwah, meskipun terkait dengan aturan hukum dalam Islam adalah sah, karena tidak ada aturan hukum yang melarangnya. Seorang pimpinan institusi yang membuat aturan untuk staff dan pegawainya, adalah hal yang diperbolehkan.

Memperkuat pernyataan di atas, kelompok ini tidak sepakat terhadap gagasan yang hendak mengusulkan Surat Edaran

⁵ Fariduddin Tamim, *Wawancara*, Pamekasan, 25 Januari 2012.

Bupati tentang jilbab ditingkatkan menjadi Perda, karena akan bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi. Dalam rangka menghindari kesalahan pembuatan Perda itu pula mereka hanya akan menyetujui penyusunan Perda yang secara nasional telah diatur, dengan beberapa penguatan yang dibenarkan oleh undang-undang. Dengan demikian, tidak ada pelanggaran yang dilakukan oleh pemerintah daerah terhadap ketentuan perundang-undangan.

Keempat, kelompok ini secara umum direpresentasikan oleh elite politik yang memiliki latar belakang atau berafiliasi dengan ormas NU tetapi juga memiliki hubungan emosional dengan SI. Kultur NU lebih mendominasi pada diri mereka dibandingkan dengan kultur lain termasuk SI.

Dari kesepuluh elite politik yang dijadikan subyek penelitian, yang dapat diidentifikasi sebagai kelompok ideologis-konstitusional adalah Dwiatmo Hadiyanto, Syafi'i, Alwi, Kholilurrahman, Fariduddin Tamim, Taufiqurrahman, Moh Zahid, dan Abdul Ghaffar.

Apabila dicermati, konstruksi para elite di Pamekasan model ini, terkait dengan pembuatan Perda syariat memiliki standar ganda. Di satu sisi, Perda syariat disusun dalam rangka merespon kehendak eksekutif yang mencanangkan Gerbangsalam dan membentuk LP2SI, serta mengakomodasi keprihatinan para ulama dan keinginan masyarakat untuk menerapkan nilai-nilai Islam. Akan tetapi di sisi lain, para elite tidak mau menyebutnya sebagai Perda syariat karena khawatir melanggar ketentuan hukum yang lebih tinggi. Begitu pula mereka tidak melakukan ekstensifikasi terhadap obyek hukum lain untuk dijadikan Perda, yang menjadi tuntutan masyarakat. Perda yang disusun terbatas

pada ketentuan yang sudah diatur secara nasional, seperti pelarangan atas minuman beralkohol dan larangan terhadap pelacuran, yang dalam istilah Hamdan Zoelva disebut sebagai Perda Ketertiban Umum.⁶

Mengutip Jan Michiel Otto, Direktur *van Vollenance Institute for Law, Governance, and Development*, Universitas Leiden, Belanda, bahwa pengaturan kembali terhadap persoalan perjudian, pelacuran dan minuman keras oleh Peraturan Daerah, kurang tepat untuk disebut menerapkan syariat Islam. Alasannya, beberapa persoalan tersebut sudah diatur oleh KUHP dan menjadi ketentuan yang hidup di masyarakat (*living norm*). Karena itu, apabila sebuah daerah menyatakan diri menerapkan syariat Islam tetapi hanya terfokus kepada pengaturan tiga persoalan di atas, maka hal tersebut dinilai sebagai tindakan simplifikasi.⁷

Oleh karena itu, pembuatan Perda bernuansa syariat di Pamekasan kurang memiliki agenda yang jelas, kecuali untuk kepentingan menegaskan kepada publik bahwa Pamekasan adalah daerah Islami, dengan bukti adanya simbol-simbol keagamaan Islam. Meskipun berusaha membuat aturan yang berbasis kepada syariat Islam, elite politik model ini tidak mau dikatakan melanggar UU Otonomi Daerah karena membuat Perda syariat.

⁶ Hamdan Zoelva, "Fenomena Perda Syariat Islam di Daerah", dalam <http://hamdanzoelva.wordpress.com/2009/01/06/fenomena-perda-syariat-islam-di-daerah/> (30 Agustus 2012), 15.

⁷ Sukron Kamil, *Perda Syari'ah Di Indonesia: Dampaknya terhadap Kebebasan Sipil dan Minoritas Non Muslim* (Yogyakarta: Pusham UII, 2008), 3.

Oleh sebab itu, konstruksi kelompok ideologis-konstitusional tentang penerapan syariat Islam yang dicanangkan melalui Gerbangsalam berupa penyusunan Perda, belum memiliki kontribusi yang berarti karena telah diatur dengan ketentuan yang berlaku secara nasional. Mengikuti pernyataan Zaki Mubarak,⁸ Perda syariat di Pamekasan ini bisa disebut baru sebatas penerapan syariat Islam setengah hati.

Begitu pula, apabila dilihat dari perspektif Gramsci, konstruksi kelompok ideologis-konstitusional ini adalah tindakan hegemonik, yaitu merespon keinginan para kiai dan tokoh masyarakat yang memiliki basis masyarakat cukup banyak yang menginginkan formalisasi syariat Islam. Tujuan akhir dari tindakan hegemoni adalah mempengaruhi masyarakat dengan menghindari cara kekerasan agar masyarakat mengikuti kehendak pelaku hegemoni, yaitu pihak penguasa.

2. Ideologis-Nonkonstitusional

Berbeda dengan kelompok pertama, kelompok ini dalam mendukung formalisasi syariat berupa penyusunan Perda syariat lebih mengedepankan keyakinan ideologis dibandingkan menaati regulasi yang ditentukan oleh negara melalui UU Otonomi Daerah. Karena itu, mereka dikelompokkan sebagai elite politik ideologis-nonkonstitusional. Penggunaan kata “nonkonstitusional” dalam konteks ini tidak dimaknai sebagai sebuah tindakan melawan konstitusi, akan tetapi untuk menunjukkan bahwa mereka kurang “menghiraukan” ketentuan UU Otonomi Daerah. Begitu pula, penggunaan istilah “nonkonstitusional” dan

⁸ Zaki Mubarak, *Genealogi Islam Radikal*, 161.

bukan “inkonstitusional” untuk menghindarkan kesan negatif berupa perlawanan terhadap konstitusional. Kelompok ideologis-nonkonstitusional ini dalam mengkonstruksi formalisasi syariat dalam bentuk Perda dicirikan sebagai berikut:

Pertama, mereka mendukung formalisasi syariat dalam bentuk penyusunan Perda yang didasarkan kepada nilai-nilai syariat Islam tanpa pembatasan materi yang akan di-Perda-kan secara rigid. Karena itu, mereka tidak terlalu mempersoalkan nilai-nilai atau materi apa yang hendak disusun sebagai Perda. Materi Perda tidak hanya didasarkan kepada nilai-nilai universal tetapi bisa diadopsi dari persoalan yang secara spesifik berkaitan dengan umat Islam. Kelompok ini selalu berusaha memperluas jangkauan (ekstensifikasi) untuk penyusunan Perda sebagai aktualisasi nilai-nilai Islam. Mereka meyakini bahwa menyusun Perda berdasarkan syariat Islam tidak menyalahi ketentuan negara karena tidak ada maksud mendirikan negara Islam.

Kedua, mereka menyebut Perda yang disusun berdasarkan nilai-nilai syariat Islam sebagai Perda syariat. Meskipun UU Otonomi Daerah tidak memberikan ruang kepada daerah untuk menangani persoalan agama, akan tetapi kelompok ini berpendapat bahwa Perda syariat tidak melanggar ketentuan UU tersebut. Sebagai warga negara yang memiliki kebebasan berpendapat, umat Islam berhak untuk mengaktualisasikan dan membakukan nilai-nilai syariat Islam dalam kehidupannya, terlebih lagi mereka tetap mengakui Pancasila sebagai dasar negara.

Ketiga, kelompok ini tidak membedakan aspek *legal drafting* antara Perda dan peraturan lain yang ada di daerah seperti

Perbup, Surat Edaran Bupati dan Keputusan Bupati sebagai implikasi dari sikap mereka yang kurang memperhatikan ketentuan UU Otonomi Daerah. Mereka tidak membedakan antara materi sebuah Perda dan peraturan lain yang ada di daerah. Oleh karena itu, apabila sebuah regulasi yang menyangkut persoalan “agama” hanya dimungkinkan diatur dengan ketentuan selain Perda, maka kelompok ini tetap mengusahakannya menjadi Perda.

Dalam upaya formalisasi syariat di Pamekasan, kelompok ini tidak berhenti pada upaya pembuatan Perda tentang larangan terhadap pelacuran dan larangan atas minuman beralkohol. Beberapa Peraturan Bupati yang ada di Pamekasan akan diusulkan dan diperjuangkan menjadi Perda. Mereka menyatakan bahwa menyusun Perda yang secara eksplisit mengadopsi nilai-nilai syariat Islam adalah sebuah tujuan. Secara ideologis mereka memang menghendaki adanya formalisasi syariat dalam kehidupan. Karena itu, mereka terus berupaya mengusahakan agar nilai-nilai syariat Islam yang lain juga dapat dibuatkan Perda yang mengaturnya.

Keempat, kelompok ini mayoritas terdiri dari elite politik yang memiliki afiliasi kepada ormas SI dan beberapa elite yang berasal dari ormas bukan SI seperti NU tetapi memiliki kecenderungan kepada SI atau dikenal dengan “SI-NU kanan”. Di antara para elite yang menjadi subyek penelitian yang dapat diidentifikasi ke dalam kelompok ini adalah Zuhaini Rachim dan Wazirul Jihad.

Dibandingkan dengan kelompok ideologis-konstitusional, kelompok ini lebih bersemangat dalam mengupayakan formalisasi

syariat Islam. Meskipun demikian, kelompok kedua tidak berbeda jauh dengan kelompok pertama yang sama-sama belum maksimal dalam mewujudkan formalisasi syariat Islam, seperti disinggung Mubarak.⁹ Pernyataan ini didasarkan kepada beberapa alasan: pertama, tidak diperoleh informasi yang jelas tentang target penerapan syariat Islam di Pamekasan kecuali beberapa perubahan yang bersifat simbolis, seperti persoalan pakaian. Hal demikian dapat dicermati dari pernyataan seorang penggagas Gerbangsalam, Taufiq, yang menyatakan bersyukur karena sekarang di Pamekasan para polisi wanita tidak lagi mengenakan baju (rok) pendek melainkan berganti dengan celana panjang. Taufiq juga menyatakan bahwa “secara perlahan di Pamekasan para ibu tidak lagi menggunakan *sanggul* tanpa mengenakan tutup kepala ketika menghadiri acara resepsi perkawinan atau kegiatan kemasyarakatan yang lain, tetapi kini berganti mengenakan jilbab.”¹⁰

Hal yang sama juga dinyatakan Alwi -salah seorang pejabat eksekutif di lingkungan Pemkab Pamekasan. Menurutnya, Gerbangsalam memiliki implikasi yang cukup baik. Beberapa contoh yang disebut adalah setelah adanya Perda tersebut, kini di daerah ini tidak pernah lagi ada pentas seni atau musik yang mempertontonkan aurat, karena artis yang berpenampilan seksi dan membuka aurat dicekal *mangung* di Pamekasan.

Gerakan penerapan syariat di Pamekasan adalah gerakan yang bersifat artifisialistik dan simbolistik dan belum menyentuh substansi yang esensial dari makna ajaran Islam. Model gerakan

⁹ Ibid., 161.

¹⁰ Taufiqurrahman, *Wawancara*, Pamekasan, 26 Januari 2012.

tersebut menurut al-Asmawi -seperti dikutip Abdurrahman Kasdi- cenderung kepada apa yang dilakukan kelompok fundamentalis yang menyerukan penerapan syariat.¹¹

Kedua, gerakan penerapan syariat di Pamekasan yang dimotori oleh LP2SI belum menunjukkan langkah yang lebih maju dan progresif, untuk tidak disebut stagnan. Beberapa kalangan internal pemerintah daerah, termasuk para elite pengusung formaliasi syariat Islam baik legislatif maupun eksekutif juga mulai mengkritik lembaga ini. LP2SI dinilai kurang melakukan tindakan yang konkrit dan signifikan, kecuali hanya memasang sejumlah slogan, seperti *asma al-husna* di sepanjang jalan Pamekasan, sebuah pekerjaan teknis yang bisa dilakukan orang lain.¹² Salah seorang anggota legislatif dari PPP juga menyatakan bahwa hingga kini LP2SI tidak melakukan tindakan atau *action* yang jelas terkait dengan penerapan syariat Islam di salah satu kabupaten di pulau garam tersebut.¹³

Ketiga, positivisasi atau formalisasi syariat yang diupayakan oleh elite legislatif dan eksekutif di Pamekasan masih bersifat *ad hoc* atau insidental. Dari aspek materi, tidak ada prioritas terhadap materi yang dibuat Perda syariat, bahkan terkesan berhenti. Meskipun terdapat elite politik yang berusaha konsisten untuk menyusun Perda-perda syariat yang baru, sebagaimana ditunjukkan anggota legislatif dari PPP, ternyata tindakan

¹¹ Abdurrahman Kasdi, "Fundamentalisme Islam Timur Tengah: Akar Teologi, Kritik Wacana dan Politisasi Agama", *Tashwirul Afkar*, No.13 (2002), 23.

¹² Fariduddin Tamim, *Wawancara*, Pamekasan, 25 Januari 2012.

¹³ Wazirul Jihad, *Wawancara*, Pamekasan, 26 Januari 2012.

tersebut juga kurang mendapatkan sambutan dan dukungan dari anggota legislatif lainnya.

Dari aspek sanksi, yang merupakan syarat bagi tegaknya hukum yang diformalkan, Perda syariat di Pamekasan memberikan sanksi begitu ringan atas pelanggaran Perda. Dalam Perda Larangan terhadap Pelacuran misalnya, pemilik rumah bordil hanya diberi sanksi pidana denda 5.000.000 (lima juta rupiah) sebagaimana terdapat pada pasal 5 ayat 2 Perda Kabupaten Pamekasan Nomor 18 Tahun 2004.¹⁴ Sementara itu, menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 pasal 143 ayat 2, sebuah Perda diberi kewenangan untuk memberikan hukuman denda sebanyak-banyaknya 50.000.000 (lima puluh juta rupiah). Dengan demikian, para elite eksekutif yang menyusun Perda di Pamekasan, kurang berani memberikan sanksi yang lebih berat namun tidak melanggar ketentuan undang-undang.

Gempita Perda syariat di Pamekasan, baik yang disuarakan oleh kelompok ideologis-konstitusional maupun kelompok ideologis-nonkonstitusional, keduanya belum mengarah kepada formalisasi syariat Islam secara massif. Gerakan penerapan syariat di Pamekasan lebih didasarkan kepada alasan keprihatinan para ulama atas perilaku masyarakat yang dinilai kurang sesuai dengan jargon Pamekasan sebagai “serambi Madinah” dengan identitas pemeluk Islam yang kuat. Di samping itu, momentum reformasi juga merupakan daya dukung yang signifikan bagi lahirnya gagasan dan upaya penerapan nilai-nilai Islam dalam kehidupan.

¹⁴ Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan nomor 18 tahun 2004 tentang Larangan Terhadap Pelacuran.

Gerakan penerapan syariat belum didasarkan kepada sebuah tahapan yang tertata rapi atau skala prioritas yang hendak dicapai guna mewujudkan kehidupan masyarakat Pamekasan yang dihiasi nilai-nilai syariat Islam.



BAB VII

PENUTUP

A. Kesimpulan

Merujuk kepada seluruh pembahasan yang diuraikan dalam penelitian ini, khususnya yang dideskripsikan pada bab lima dan enam tentang konstruksi formalisasi syariat Islam elite politik di Pamekasan berupa Perda syariat, dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Konstruksi formalisasi syariat Islam elite politik dalam bentuk penyusunan Perda syariat di Pamekasan merupakan respon elite eksekutif dan legislatif terhadap gerakan reformasi dan ekspresi religiusitas para ulama dan tokoh masyarakat yang menginginkan penerapan syariat Islam karena resah melihat masyarakatnya tidak berperilaku atas dasar nilai-nilai Islam. Respon tersebut dieksternalisasikan dalam tindakan yang bersifat simbolik-formalistik berupa penyusunan Perda, Perbup dan Surat Keputusan Bupati yang didasarkan kepada nilai-nilai syariat Islam. Dalam menyusun Perda, para elite berusaha menyeimbangkan antara tuntutan penerapan syariat oleh kiai dan masyarakat, dengan batasan kewenangan yang diberikan

undang-undang kepada daerah di dalam menjalankan otonomi yang diamanatkan. Usaha para elite dalam menyusun Perda memunculkan beragam sikap dan tindakan karena masing-masing dari mereka memiliki latar belakang yang berbeda. Begitu pula, mereka juga memiliki pandangan yang berbeda dalam memahami konteks sosial yang melingkupinya, baik yang terkait dengan sikap kepada kiai, afiliasi keagamaan maupun tujuan politik yang diinginkan.

2. Konstruksi formalisasi syariat Islam elite politik eksekutif dan legislatif di Pamekasan dalam bentuk penyusunan Perda syariat terbagi menjadi dua tipologi, yaitu ideologis-konstitusional dan ideologis-nonkonstitusional. Konstruksi elite politik ideologis –konsitutusional dicirikan dengan: a) selektifitas yang tinggi dalam memilih materi yang akan dibuat Perda syariat; b) Perda yang dihasilkan tidak disebut dengan Perda syariat tetapi Perda bernuansa syariat; c) membedakan pengertian Perda dengan peraturan lain yang ada di daerah selain Perda, seperti Perbub dan keputusan bupati; dan d) direpresentasikan oleh elite politik dengan latar belakang NU tetapi memiliki hubungan dengan SI. Sementara itu, konstruksi elite politik ideologis –nonkonstitusional dicirikan dengan: a) mereka tidak membatasi materi yang akan dibuat Perda syariat; b) mereka tidak menolak Perda yang dihasilkan sebagai Perda syariat; c) tidak membedakan pengertian Perda dengan peraturan lain yang ada di daerah selain Perda, seperti Perbub dan keputusan bupati; dan d) direpresentasikan oleh elite politik yang memiliki afiliasi dengan ormas SI.

B. Implikasi Teoretik.

Sejumlah temuan penelitian terdahulu yang memfokuskan kajian tentang Perda syariat, menjelaskan bahwa Perda syariat lahir karena alasan adanya *euforia* reformasi, bangkitnya kembali kelompok Islamis yang mengusung institusionalisasi Islam ke dalam negara maupun alasan kepentingan politik lokal.

Temuan tentang ideologi Islamis sebagai dasar lahirnya Perda syariat yang merupakan tindak lanjut dalam memperjuangkan Piagam Jakarta dapat dilihat pada tulisan Arskal Salim, Rumadi dan Khamami Zada. Beberapa penelitian dimaksud menyatakan bahwa lahirnya Perda syariat diperjuangkan oleh kelompok yang menginginkan penerapan syariat Islam dengan menggunakan regulasi negara. Perda syariat adalah salah satu tahapan menuju agenda akhir (*ultimate goal*) berupa terbentuknya negara Islam, karena substansi dari Perda syariat memiliki kesamaan dengan gagasan negara Islam.

Kajian tentang alasan politik lokal sebagai motif dibalik lahirnya Perda syariat dapat dilihat dalam tulisan Said al-Asymawi, Zainul Hamdi, Subair Imam, maupun Ahmad Suaedy. Tulisan-tulisan tersebut memaparkan fakta bahwa upaya penerapan syariat Islam yang di dalamnya mencakup pembuatan Perda syariat adalah untuk tujuan kepentingan politik penguasa. Beberapa kasus munculnya Perda syariat yang telah diteliti, selalu berhubungan dengan kepentingan politik lokal yaitu pemilihan kepala daerah.

Mencermati tulisan sebelumnya, penelitian ini mengungkap temuan yang dapat diklasifikasi kepada dua bagian, yakni

memperkuat tulisan sebelumnya dan mengemukakan informasi yang berbeda. Pada aspek pertama, Perda syariat Islam di Pamekasan mempertegas penelitian sebelumnya bahwa munculnya Perda syariat berkaitan dengan momentum reformasi, sebagaimana dinyatakan seluruh elite eksekutif dan legislatif. Munculnya Perda syariat di Pamekasan juga memperkuat temuan sebelumnya yang mengindikasikan adanya kepentingan politik lokal. Gagasan dibentuknya LP2SI yang melahirkan Gerbangsalam di penghujung masa jabatan seorang bupati adalah di antara bukti tersebut. Tidak hanya itu, terpilihnya secara bergantian aktor yang terlibat dalam Gerbangsalam sebagai bupati, juga bukan peristiwa kebetulan. Setidaknya, kemenangan kontestasi tersebut tidak bisa dilepaskan dari adanya kepentingan persaingan politik di tingkat lokal yang sangat kuat.

Di samping memiliki motif kepentingan politik yang memperkuat temuan penelitian sebelumnya, lahirnya Perda syariat di Pamekasan adalah sebuah upaya hegemoni penguasa sebagaimana tesis Gramsci. Meminjam teori hegemoni Gramsci, Perda syariat dibuat untuk mendapatkan legitimasi kekuasaan dari masyarakat. Pernyataan ini didasarkan kepada adanya kemiripan karakteristik konsep hegemoni yang dikemukakan Gramsci dengan keberadaan Perda syariat. Menjadikan keprihatinan dan keinginan para ulama untuk menerapkan syariat Islam di Pamekasan sebagai alasan pembentukan Perda syariat, sesungguhnya merupakan upaya untuk menemukan persamaan antara kepentingan pemerintah daerah dengan keinginan masyarakat, yang

dalam bahasa Gramsci disebut dengan istilah membangun konsensus.

Begitu pula, lahirnya Gerbangsalam dan LP2SI yang dibentuk pemerintah daerah dan menjadi kebanggaan masyarakat, merupakan tindakan cerdas penguasa yang berhasil mengintegrasikan seluruh kepentingan ke dalam tujuan yang sama tanpa menggunakan kekuatan fisik. Hal ini, dalam konsep politik Gramsci disebut dengan menciptakan blok historis dan perang posisi. Ketika para ulama atau kiai dan masyarakat Pamekasan sepakat terhadap sebuah gerakan moral berupa Gerbangsalam, dan memberikan dukungan terhadap penguasa yang berhasil mewujudkannya, maka sebenarnya hegemoni telah terjadi.

Table 7.1

Hegemoni Penyusunan Perda Syariat di Pamekasan	
hegemoni	

Temuan lain yang diungkap dalam penelitian ini adalah hubungan antara Islam moderat, yang diwakili NU, dengan formalisasi syariat Islam. Dalam beberapa penelitian yang mendiskusikan antara Islam moderat dan penerapan syariat Islam, dijelaskan bahwa mayoritas Islam moderat tidak mendukung penerapan syariat Islam termasuk penyusunan Perda, seperti dikemukakan oleh Ali Maschan dan Sahid. Sementara itu, sikap NU di Pamekasan menampilkan fakta yang berbeda, karena mereka mendukung Perda syariat.

Dalam penelitiannya, Maschan memang tidak memberikan generalisasi bahwa semua kiai NU tidak setuju islamisasi negara,

sebagaimana dinyatakan Ali Haidar. Maschan mengakui adanya varian baru yaitu beberapa kiai NU fundamentalis, alumni Timur Tengah, yang dipengaruhi oleh pemikiran Wahabi yang mendukung legislasi syariat Islam. Akan tetapi, Maschan menyatakan bahwa konstruksi mayoritas kiai NU adalah bersikap moderat dalam menyikapi nasionalisme. Kelompok ini dicirikan dengan tidak memberikan dukungan kepada upaya islamisasi negara atau legislasi syariat Islam.

Senada dengan Maschan, Sahid menjelaskan bahwa kiai NU berbeda-beda dalam memaknai formalisasi syariat, ada yang mengedepankan formalitas dan ada yang mendukung substansi. Sekalipun demikian, secara umum mereka berpihak kepada pembelaan dan adaptasi sosio kultural seperti diungkap Mark R Woodward. Apabila terdapat beberapa kiai NU yang diindikasikan mendukung formalisasi syariat, bisa dikatakan bahwa secara kultural mereka telah masuk atau dipengaruhi organisasi lain.

Berbeda dengan temuan sebelumnya, penelitian tentang Perda syariat Islam di Pamekasan mengindikasikan lain. Di satu sisi, penelitian ini memperkuat penelitian Maschan dan Sahid yang menemukan adanya varian kiai NU yang mendukung legislasi syariat Islam atau formalis. Perbedaannya, dalam penelitian ini ditemukan bahwa jumlah kelompok NU yang mendukung legislasi syariat Islam adalah mayoritas dan bukan minoritas seperti temuan sebelumnya. Di samping itu, fenomena banyaknya kalangan NU yang mendukung legislasi syariat Islam di Pamekasan disebabkan oleh adanya keterkaitan historis-genealogis

NU dengan organisasi yang mendukung formalisasi syariat Islam, yaitu SI. Beberapa tokoh NU di eksekutif maupun legislatif Pamekasan mendukung penerapan syariat Islam dalam bentuk pembuatan Perda bernuansa syariat. Tidak hanya itu, para elite dan pengurus NU yang berada di luar struktur eksekutif dan legislatif-pun juga memberikan dukungan atas Perda bernuansa syariat dan Gerbangsalam, bahkan mereka menjadi salah satu ikon penggeraknya, bergabung dengan LP2SI, lembaga *think tank* bagi penerapan syariat Islam di Pamekasan. “Warna” NU Pamekasan memiliki kesamaan visi dengan Sarekat Islam (SI) dalam memperjuangkan penerapan syariat Islam, sehingga muncul sebutan SINU atau NUSI. SINU atau NUSI adalah istilah yang disandangkan kepada kelompok masyarakat yang berafiliasi ke SI namun memiliki tradisi keberagamaan NU, atau orang NU yang memiliki ideologi seperti SI khususnya dalam mengusahakan terwujudnya penerapan syariat Islam dalam bentuk Perda.

Di samping itu, secara umum konstruksi formalisasi syariat Islam elite eksekutif dan legislatif di Pamekasan mendukung penyusunan Perda syariat meskipun dengan formula yang berbeda. Sebagian besar dari mereka menghendaki agar penyusunan Perda syariat mempertimbangkan ketentuan perundangan yang ada, yang dikenal sebagai kelompok ideologis-konstitusional. Sementara itu, sebagian lain menghendaki penyusunan Perda syariat secara ekstrim dan kurang mempertimbangkan ketentuan perundangan. Mereka diidentifikasi sebagai kelompok ideologis-nonkonstitusional. Adanya sikap sebagian besar elite politik yang konsisten mempertimbangkan ketentuan perundangan dalam

penyusunan Perda syariat, menegaskan bahwa penelitian ini membantah generalisasi yang menyatakan penyusunan Perda syariat diarahkan kepada usaha mendirikan negara Islam sebagai tujuan akhir.

C. Keterbatasan Penelitian

Penelitian ini memiliki obyek kajian berupa fenomena yang terus berlanjut, karenanya interpretasi yang dilakukan didasarkan kepada persoalan hingga penelitian ini selesai dilakukan. Konteks sosial budaya dan politik ke depan, bisa jadi memberikan penafsiran berbeda atas penerapan syariat Islam di Pamekasan.

Penelitian ini juga tidak berpretensi memperbandingkan dan memetakan konstruksi antara elite eksekutif dan legislatif di Pamekasan tentang Perda syariat berdasarkan periodisasi kepemimpinan kepala daerah. Meskipun kajian ini dilakukan kepada obyek dengan rentang waktu yang panjang dan mengalami tiga kali pergantian kepemimpinan kepala daerah, akan tetapi penelitian ini tidak difokuskan kepada pemilahan waktu berdasarkan periodisasi kepemimpinan dimaksud. Oleh karena itu, memetakan alasan penyusunan Perda syariat secara terinci berdasarkan era kepemimpinan tertentu, adalah di luar jangkauan penelitian ini. Penelitian selanjutnya, mungkin bisa difokuskan pada pemetaan dan perkembangan penerapan syariat Islam, yang bisa jadi mengalami dinamika tidak saja karena faktor politik lokal, namun juga karena ada faktor lain dan pengaruh perkembangan sosio-politik secara nasional.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku dan Jurnal

A. Baderin, Mashood. *International Human Right and Islamic Law*. England: Oxford University Press, 2003.

Abdullah, Rozali. *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011.

Abdurrahman. “Fenomena Kiai Dalam Dinamika Politik: Antara Gerakan Moral dan Politik”, *Karsa*, edisi XV, 2009.

Abu Zahrah, Muhammad. *Al-Jarimah wa al-Uqubah fi al-Fiqh al-Islami*. Kairo: Dar al-Fikr, 1998.

Ali, Achmad. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang/Legisprudence* Jakarta: Kencana, 2009.

Alwi. “Legislasi dan Masalah di Indonesia: Studi Implementasi Perda Bernuansa Syari’ah”. Disertasi- IAIN Sunan Ampel, Surabaya, 2011.

- Amal, Taufik Adnan dan Samsu Rizal Panggabean. *Politik Syari'at Islam dari Indonesia hingga Nigeria*. Jakarta: Pustaka Alvabert, 2004.
- Amidi (al). *Al-Ihkam fi Usul al-Ahkam*. Kairo: Muassasah al-Halabi, 1967.
- Anshori, Ahmad Yani. *Untuk Negara Islam Indonesia: Perjuangan Darul Islam dan Al-Jama'ah Al-Islamiyah*. Yogyakarta: Siasat Press, 2008.
- Ansor, Muhammad. "Politik Pelembagaan Syari'at: Strategi dan Argumen PPP, PBB dan PKS di Sidang Tahunan MPR", dalam *Ulumuna*, 2005.
- Ansori, Mahmud (al). *Penegakan Syari'at Islam: Dilema Keumatan di Indonesia*. Jakarta: Inisiasi Press, 2005.
- Anwar, Yesmil dan Adang. *Pengantar Sosiologi Hukum*. Jakarta: Grasindo, 2008.
- Arifin, Syamsul. "Obyektivikasi Agama Sebagai Ideologi Gerakan Sosial Kelompok Fundamental Islam: Studi Kasus Hizb al-Tarir Indonesia di Kota Malang". Disertasi-IAIN Sunan Ampel, Surabaya, 2004.
- Asshiddiqie, Jimly dan M. Ali Syaf'at. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum* (Jakarta: Konstitusi Press, 2012).
- ~~~~~. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Assyaukanie, Lutfi. *Ideologi Islam dan Utopia: Tiga Model Negara Demokrasi di Indonesia*. Jakarta: Freedom Institute, 2011.

- Auda, Jasser. *Maqasid al-Shariah as Philosophy of Islamic Law: A System Approach*. London: The International Institute of Islamic Thought, 2008.
- Awwas, Irfan Suryahardi. *Kongres Mujahidin I dan Penegakan Syariah Islam*. Yoyakarta: Wihdah Press, 2001.
- Aziz, Abdul. *Chiefdom Madinah: Salah Paham Negara Madinah*. Jakarta: Pustaka Alvabet, 2011.
- Azizy, A. Qodri. *Eklektisisme Hukum Nasional*. Yogyakarta: Gama Media, 2004.
- Azra, Azyumardi. "Negara dan Syari'at dalam Pespektif Politik Hukum Indoensia", dalam *Syari'at Islam Pandangan Muslim Liberal*, ed. Burhanuddin. Jakarta: JIL, 2003.
- Basalim, Umar. *Pro-Kontra Piagam Jakarta di Era Reformasi*. Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, 2002.
- Basrowi dan Suwandi. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Rineka Cipta, 2008.
- Berger, Peter L. dan Thomas Luckmann. *Tafsir Sosial Atas Kenyataan: Risalah Tentang Sosiologi Pengetahuan*, terj. Hasan Basari. Jakarta: LP3ES, 1990.
- Berger, Peter L. *Langit Suci: Agama Sebagai Realitas Sosial*, terj. Hartono. Jakarta: LP3ES, 1991.
- Black, Donald. *The Behavior of Law*. New York: Academic Press, 1976.

- Bungin, Burhan. *Analisis Data Penelitian Kualitatif: Pemahaman Filosofis dan Metodologis ke Arah Penguasaan Model Aplikasi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003.
- Bush, Robin. "Regional Sharia Regulations in Indonesia: Anomaly or Symptom?", dalam *Expressing Islam: Religious Life and Politics in Indonesia*, ed. Greg Fealy and Sally White. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2008.
- Creswell, John. *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Traditions*. USA: Sage Publications, 1998.
- Dimiyati, Khudzaifah. *Teorisasi Hukum: Studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1999*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2010.
- Effendy, Bahtiar. *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktek Politik Islam di Indonesia*. Jakarta: Paramadina, 1998.
- Esposito, John L. *The Oxford Encyclopedia of The Modern Islamic Word* Oxford. University Press, 1995.
- Fahmi, Nashir. *Menegakkan Syariat Islam Ala PKS*. Solo: Era Intermedia, 2006.
- Faisal, Sanapiah. *Penelitian Kualitatif: Dasar-dasar dan Aplikasi*. Malang: Yayasan Asih Asah Asuh, 1990.
- Fanani, Muhyar. *Membumikan Hukum Langit: Nasionalisasi Hukum Islam dan Islamisasi Hukum Nasional Pasca Reformasi*. Yogyakarta: Tiara Wacana, 2008.

- Fauzi, Ihsan Ali dan Saiful Mujani. *Gerakan Kebebasan Sipil: Studi dan Advokasi Kritis atas Perda Syari'ah*. Jakarta: Nalar, 2009.
- Halim, Abdul. *Politik Hukum Islam di Indonesia*. Jakarta: Badan Litbang Depag RI, 2008.
- Hamdi, Ahmad Zainul. "Syariat Islam dan Pragmatisme Politik: Studi Kasus Penerapan Syariat Islam di Pamekasan Madura" dalam *Agama dan Kontestasi Ruang Publik: Islamisme, Konflik dan Demokrasi*, ed. Badrus Samsul Fafa. Jakarta: The Wahid Institute, 2011.
- ~~~~~. *Radikalisasi Islam Melalui Institusi semi Negara: Studi Kasus atas Peran MUI Pasca-Soeharto*. Pekanbaru: ACIS Direktorat Pendidikan Tinggi Islam Depag RI, 2007.
- Hamidi. "Rasionalitas dan Makna Sosial Konversi Pemahaman dalam Agama Islam". Disertasi-Universitas Airlangga, Surabaya, 2002.
- Hasan, Noorhaidi. *Islamic Militancy, Sharia and Democratic Consolidation in Post-Soeharto Indonesia*. Singapore: Article, 2007.
- Horikoshi, Hiroko. *Kyai dan Perubahan Sosial*, terj. Umar Basalim dan Andi Muarly Sunrawa. Jakarta: P3M, 1987.
- Jabiri (al), Muhammad Abid. *Agama, Negara dan Penerapan Syariah*, terj. Mujiburrahman. Yogyakarta: Fajar Pustaka Baru, 2001.
- Jahroni, Jajang (ed). *Gerakan Salafi Radikal di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004.

- Jazuni. *Legislasi Hukum Islam di Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005.
- Jonge, Huube de. *Madura dalam Empat Zaman: Pedagang, Perkembangan Ekonomi dan Islam*. Jakarta: Gramedia, 1989.
- Jufri (al), Salim Segaf. *Penerapan Syari'at Islam di Indonesia: Antara Peluang dan Tantangan*. Jakarta: Global Media, 2004.
- Ka'bah, Rifyal. *Hukum Islam di Indonesia*. Jakarta: Universitas Yarsi, 1999.
- ~~~~~. *Penegakan Syari'at Islam di Indonesia*. Jakarta: Khoirul Bayan, 2004.
- Kamil, Sukron. *Perda Syari'ah Di Indonesia: Dampaknya terhadap Kebebasan Sipil dan Minoritas Non Muslim*. Yogyakarta: Pusham UII, 2008.
- Kasdi, Abdurrahman. "Fundamentalisme Islam Timur Tengah: Akar Teologi, Kritik Wacana dan Politisasi Agama", *Tashwirul Afkar*, No.13, 2002.
- Kelsen, Hans. *Pengantar Teori Hukum*, terj. Siwi Purwandari. Bandung: Nusa Media, 2010.
- Khadimullah, Tuanku Kayo. *Menuju Tegaknya Syariat Islam di Minangkabau: Peranan Ulama Sufi dalam Pembaruan Adat*. Bandung: Marja, 2007.
- Khallaf, Abdul Wahhab. *Khulasat al-Tarikh al-Tashri'*. Kairo: Dar al-Fikr, t.th.

- Kosim, Muhammad dkk. *Sejarah Pertumbuhan dan Perkembangan Pondok Pesantren di Kabupaten Pamekasan*. Pamekasan: STAIN Pamekasan, 2001.
- Kuswarno, Engkus. *Fenomenologi: Konsepsi, Pedoman dan Contoh Penelitian*. Bandung: Widya Padjadjaran, 2009.
- L.R. Baskoro, dkk., "Di Bawah Lindungan Syariah", *Tempo* (06 September 2011), 43.
- Maarif, Ahmad Syafii. *Islam Dalam Bingkai Keindonesiaan dan Kemanusiaan: Sebuah Refleksi Sejarah*. Bandung: Mizan, 2009.
- Madani, Malik. "Syari'at Simbolik Jangan Mengalahkan Syari'at Substantif", *Taswirul Afkar*, 20, 2006.
- Mahmassani. *Filsafat Hukum Dalam Islam*, terj. Ahmad Sugiyono. Bandung: Al-Ma'arif, 1981.
- Maliki, Zainudin. *Narasi Agung: Tiga Teori Sosial Hegemonik*. Surabaya: LPAM, 2003.
- Marjono, Hartono. *Penerapan Nilai Islam dalam Aspek Hukum*. Bandung: Mizan, 1977.
- ~~~~~. *Politik Indonesia*. Jakarta: Gema Insani Press, 1997.
- Maschan, Ali. *Nasionalisme Kyai: Konstruksi Sosial Berbasis Agama*. Yogyakarta: LKiS, 2007.
- Mashad, Dhurorudin. *Akar Konflik Politik Islam di Indonesia*. Jakarta: Pustaka al-Kauthar, 2008.

- Mas'udi, Masdar Farid. "Korban Pertama Penerapan Syari'at Adalah Perempuan", dalam *Wajah Liberal Islam di Indonesia*, ed. Luthfi al-Syaukani. Jakarta: JIL, t.th.
- ~~~~~ "Keadilan Dulu Baru Potong Tangan" dalam *Wajah Liberal Islam di Indonesia*, ed. Luthfi al-Syaukani. Jakarta: JIL, t.th.
- Moh. Mahfud MD. "Politik Hukum Dalam Perda Berbasis Syari'ah", *Jurnal Hukum*, No. 1 Vol. 14, Januari 2007.
- Moleong, Lexy J. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya, 1991.
- Mubarok, M. Zaki. *Genealogi Islam Radikal di Indonesia: Gerakan, Pemikiran dan Prospek Demokrasi*. Jakarta: LP3ES, 2002.
- Mujani, Saiful. "Syari'at Islam Dalam Perdebatan", dalam *Syari'at Islam Pandangan Muslim Liberal*, ed. Burhanuddin. Jakarta: Jaringan Islam Liberal dan The Asia Foundation, 2003.
- Mulkhan, Munir. *Moral Politik Santri: Agama dan Pembelaan Kaum Tertindas*. Jakarta: Erlangga, 2003.
- Munir, Lily Zakiah. "Simbolisasi, Politisasi dan Kontrol Terhadap Perempuan di Aceh," dalam *Syari'at Islam Pandangan Muslim Liberal*, ed. Burhanuddin. Jakarta: Jaringan Islam Liberal dan The Asia Foundation, 2003.
- Musa, Muhammad Kamil. *Al-Madkhal ila al-Tashri' al-Islami*. Beirut: Muassasah al-Risalah, 1989.

- Na'im (al), Abdullahi Ahmed. *Islam dan Negara Sekular: Menegosiasikan Masa Depan Syariah*, terj. Sri Murniati. Bandung: Mizan, 2007.
- Nasir, Muhammad Abdun. *Positivisasi Hukum Islam di Indonesia*. Mataram: IAIN Mataram Press, 2004.
- Nasution, Bahder Johan. *Metode penelitian Ilmu Hukum*. Bandung: Mandar Maju, 2008.
- Noer, Deliar. *Gerakan Moderen Islam di Indonesia 1900-1942*, cet. 8. Jakarta: LP3ES, 1996.
- ~~~~~ *Partai Islam Di Pentas Nasional*. Bandung: Mizan 2000.
- Patria, Nezar dan Andi Arief. *Antonio Gramsci: Negara dan Hegemoni*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003.
- Poloma, Margaret. *Sosiologi Kontemporer*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994.
- Qodir, Zuly. *Pembaharuan Pemikiran Islam*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006.
- Rachman, Budhy Munawar. *Argumen Islam Untuk Sekulerisme*. Jakarta: Grasindo, 2010.
- ~~~~~. *Islam Pluralis: Wacana Kesenjangan Kaum Beriman*. Jakarta: Paramadina, 2001.
- Raharjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni, 1986.
- Rahmat, M. Imdadun. *Arus Baru Islam Radikal: Transmisi Revivalisme Islam Timur Tengah ke Indonesia*. Jakarta: Erlangga, 2005.

- Rasjidi, Lili dan Wyasa Putra. *Hukum Sebagai Suatu Sistem*. Bandung: Rosda Karya, 1993.
- Rasjidi, Lili. "Pembangunan Sistem Hukum dalm Rangka Pembinaan Hukum Nasional," dalam *Bunga Rampai Pembangunan Hukum Indonesia*. Bandung: Eresco, 1995.
- Rasyid, Daud. *Islam dan Reformasi: Telaah Kritis Keruntuhan Rezim-Rezim Diktator dan Keharusan Kembali Kepada Syari'ah*. Jakarta: Usamah Press, 2001.
- Riyanto, Armada. *Berfilsafat Politik*. Yogyakarta: Kanisius, 2011.
- Rosyadi, Rahmat. *Formalisasi Syari'at Islam dalam Perspektif Tata Hukum Indonesia*. Bogor: Galia Indah, 2004.
- Rumadi. "Perda Syariat Islam: Jalan Lain Menuju Negara Islam", *Taswirul Afkar*, 20, 2006.
- "Mengawal Pluralisme di Tengah Kegamangan Bernegara", dalam *Politisasi Agama dan Konflik Komunal: Beberapa Isu Penting*, ed. Rumadi dan Ahmad Suaedy. Jakarta: The Wahid Institute, 2007.
- Sahid. "Formalisasi Syari'at Islam Dalam Konstruksi Kyai NU Struktural Jawa Timur". Disertasi- IAIN Sunan Ampel, Surabaya, 2009.
- Salim, Agus. *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial*. Yogyakarta: Tiara Wacana, 2006.

- Salim, Arskal. *Challenging The Secular State: The Islamization of Law in Modern in Indonesia*. USA: University of Hawai Press, 2008.
- Shatibi (al), Abu Ishaq. *Al Muwafaqat fi Usul al-Shariah*. Kairo: Mustafa Muhammad, t.th.
- Sholichin, Mohammad Muchlis. “Perilaku Politik Kiai di Pamekasan”, *Karsa*, edisi XV, 2009.
- Sihombing, Uli Parulian. “Perda Si, Cacat Legitimasi Hukum Dan Sosial”, *Fokus*, No. 1/Th. I, November 2005 - Februari 2006.
- Simon, Roger. *Gagasan-Gagasan Politik Gramsci*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004.
- Siregar, Bismar. "Hukum Islam sebagai Institusi Keagamaan" dalam *Hukum Islam di Indonesia*. Bandung: Rosdakarya, 1994.
- Soemadiningrat, Otje Salman dan Anthon Susanto. *Menyikapi dan Memaknai Syari'at Islam Secara Global dan Nasional*. Bandung: Refika Aditama, 2004.
- Soetikno. *Filsafat Hukum*. Jakarta: Pradnya Paramita, 1991.
- Subekti dan Tjitrosoedibio. *Kamus Hukum*. Jakarta: Pradnya Paramita, 1980.
- Sugiono, Muhadi. *Kritik Antonio Gramsci Terhadap Pembangunan Dunia Ketiga*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006.

- Sugiono. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta, 2005.
- Suprayogo, Imam. *Kiai dan Politik: Membaca Citra Politik Kiai*, cet. 2. Malang: UIN Press, 2009.
- Syam, Nur. *Bukan Dunia Berbeda: Sosiologi Komunitas Islam*. Surabaya: Pustaka Eureka, 2005.
- Syarif, Zainuddin. "Dinamika Politik Kiai dan Santri dalam Pilkada Pamekasan". Disertasi~ IAIN Sunan Ampel, Surabaya, 2010.
- Tanya, Bernard L. dkk. *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2010.
- Teba, Abdul Aziz. *Islam dan Negara Dalam Politik Orde Baru*. Jakarta: Gema Insani Press, 1996.
- Tim LP2SI. *Mengenal Syariat*. Pamekasan: LP2SI, 2011.
- Turmudi, Endang. ed. *Islam dan Radikalisme di Indonesia*. Jakarta: LIPI Press, 2005.
- Ubaidillah, Khotim. "Gerbangsalam di Kabupaten Pamekasan: Studi Interelasi Formalisasi Syariat Islam, Otonomi Daerah dan Diskursus". Penelitian—Universitas Negeri Malang, 2009.
- Umam, Zubair. "Perdaisasi syari'at Islam di Bulukumba ". *Taswirul Afkar*, 20, 2006.
- Umar, Hasbi. *Nalar Fqh Kontemporer*. Jakarta: Gaung Persada Press, 2007.

- Unger, Roberto M. *Law is Modern Society, Toward Criticism of Social Theory*. New York: Free Press, 1976.
- Wahid, Abdurrahman. *Ilusi Negara Islam: Ekspansi Gerakan Islam Transnasional di Indonesia*. Jakarta: The Wahid Institute, 2009.
- Wahid, Marzuki dan Abd Moqsith Ghazali. *Relasi Agama Dan Negara: Perspektif Pemikiran Nahdlatul Ulama*. Banjarmasin: ACIS, 2010.
- Wahid, Marzuki dan Nurrohman. "Dimensi Fundamentalisme dalam Politik Formalisasi Syariat Islam: Kasus Nangroe Aceh Darussalam", *Taswirul Afkar*, No. 13 (2002), 40.
- Wahid, Marzuki. "Syari'at Islam, Negara dan Ancaman Pluralitas: Kritik Atas Perda Syari'at Islam di Indonesia", *Taswirul Afkar*, 20, 2006.
- ~~~~~. "Anomali Agama dan Politik: Fenomena Regulasi Bernuansa Islam", dalam *Agama dan Kontestasi Ruang Publik: Islamisme, Konflik dan Demokrasi*, ed. Badrus Samsul Fafa. Jakarta: The Wahid Institute, 2011.
- ~~~~~. *Fiqih Maddhab Negara*. Yogyakarta: LKiS, 2005.
- Wiyata, Latif. *Carok: Konflik Kekerasan dan Harga Diri Orang Madura*. Yogyakarta: LKiS, 2006.
- Yasid, Abu. *Nalar dan Wahyu: Interrelasi dalam Proses Pembentukan Syariat* Jakarta: Erlangga, 2007.

Yusanto, Ismail. "Selamatkan Indonesia dengan Syari'at Islam", dalam *Syari'at Islam Pandangan Muslim Liberal*, ed. Burhanuddin. Jakarta: Jaringan Islam Liberal dan The Asia Foundation, 2003.

Zada, Khamami. "Perda Syariat Dalam Bingkai Negara Bangsa", *Tashwirul Afkar*, 20, 2006.

~~~~~. *Islam Radikal: Pergulatan Ormas-Ormas Islam Garis Keras di Indonesia*. Jakarta: Teraju, 2002.

Zaidan, Abdul Karim. *Pengantar Studi Syari'ah: Mengenal Syari'ah Islam Lebih Dalam*, terj. M. Misbah. Jakarta: Robbani Press, 2008.

Zamroni, Imam. "Agama, Etnis dan Politik Dalam Panggung Kekuasaan: sebuah Dinamika Politik Tauke dan Kiai di Madura", *el-Harakah*, vol. 10, No. 1, Januari-April, 2008.

~~~~~ "Kekuasaan Juragan dan Kiai di Madura", *Karsa*, vol. 12, No. 7, Oktober, 2007.

Zuhayli (al), Wahbah. *Al-Wajiz fi Usul al-Fiqh*. Beirut: Dar al-Fikr, 1999.

B. Internet

"Daftar Perda Syariah Islam Berdasarkan Provinsi, nomor urut tahun diterbitkannya dan jumlah tiap Provinsi ", dalam <http://xa.yimg.com/kq/groups/22273732/973572664/name/Perda+Syariah+>

diurutkan+Tahun+berdasarkan+Provinsi.pdf (08 Pebruari 2012).

“Teori Konstruksi Sosial: Sebuah Pemahaman Teoritik”, dalam [xa.yimg.com/kq/groups/3312255/.../TOERI+ KONSTRUKSI](http://xa.yimg.com/kq/groups/3312255/.../TOERI+KONSTRUKSI) (24 Juli 2012).

Chalik, Abdul. “Kiai dan Kekuasaan Sosial dalam Masyarakat Madura”, dalam http://www.Lontar_madura.com/2011/08/15/kiai-dan-kekuasaan-sosial-dalam-masyarakat-madura (12 Januari 2012).

Zoelva, Hamdan. “Fenomena Perda Syariat Islam Di Daerah’, dalam <http://hamdanzoelva.wordpress.com/2009/01/06/fenomena-perda-syariat-islam-di-daerah/> (10 Agustus 2012).

Ja’far. “Kyai Kholil bangkalan & Kisah hikmah Kyai Kholil (Madura)”, dalam <http://mjafareffendi.wordpress.com/2012/03/06/kyai-kholil-bangkalan-kisah-hikmah-kyai-kholil-madura/> (04 Desember 2011).

Ubaidillah, Khotim. “Makalah Gerakan Pembangunan Masyarakat Islami (Gerbang Salam) Di Kabupaten Pamekasan: Studi Interelasi Formalisasi Syariat Islam, Otonomi Daerah Dan Diskursus Demokrasi Deliberatif”, dalam <http://sejarah.kompasiana.com/2011/09/30/gerakan-pembangunan-masyarakat-islami-gerbang-salam-di-kabupaten-pamekasan-studi-interelasi-formalisasi-syariat-islam-otonomi-daerah-dan-diskursus-demokrasi-deliberatif/> (02 April 2012).

- Maduranews, Al Quran Berbahasa Madura Belum Rampung, <http://maduranews.blogspot.com/2011/03/al-quran-berbahasa-madura-belum-rampung.html>, diakses tanggal 20 Juli 2011.
- Muh Mahfud MD, “Menyongsong Percepatan Pembangunan Madura”, dalam <http://lontar.madura.com/menyongsong-percepatan-pembangunan/> (06 Januari 2012).
- Hamim, Muhtar. “Sejarah Pemikiran Hukum Responsif”, dalam <http://hamimfachrezi.blogspot.com/2011/03/sejarah-pemikiran-hukum-responsif.html>, (05 september 2012).
- Hosen, Nadirsyah. *Antara Syari'ah dan Fiqh*. <http://media.isnet.org/isnet/Nadirsyah/Fiqh.html>. diakses 14 Maret 2012.
- Pahrudin. “Mengenal Hubungan Patron-Klien”, dalam <http://roedijambi.wordpress.com/2010/01/27/mengenal-hubungan-patron-klien/> (01 April 2012).
- Partai Bulan Bintang. “Mengawal Syari'ah”, dalam http://www.pbb-info.com/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=171 (14 April 2009).
- Yuda, Rifqinizamy Karsa. “Tinjauan Terhadap Peraturan Perda Syari'ah di Kalimantan Selatan”, dalam <http://rifq1.wordpress.com/2008/02/10/tinjauan-terhadap-peraturan-daerah-perda-syariah-di-Kalimantan-selatan/> (22 April 2009).

Astarudin, Tatang. “Perda Syariat; Aspirasi Masyarakat Daerah?”, dalam <http://www.docstoc.com/docs/48896624/HUBUNGAN-NEGARA-DAN-MASYARAKAT> (12 September 2011).

Tempo, “NU Menentang Perda Syariat”, dalam <http://www.tempo.co/read/news/2006/07/29/05580836/NU-Menentang-Perda-Syariat> (24 Mei 2012).

C. Wawancara

Abdul Ghaffar, *Wawancara*, Pamekasan, 27 Desember 2011.

Ahmad Syafi’I, *Wawancara*, Surabaya, 03 Maret 2013.

Alwi Bik, *Wawancara*, Pamekasan, 04 Desember 2011

Dwiatmo Hadiyanto, *Wawancara* , Yogyakarta, 24 Desember 2011.

Fariduddin Tamim, *Wawancara*, Pamekasan, 25 Januari 2012.

Kholilurrahman, *Wawancara*, Pamekasan, 26 Desember 2011.

Muh Zahid, *Wawancara*, Pamekasan, 04 Desember 2011 dan 25 Desember 2011.

Taufiqurrahman, *Wawancara*, Pamekasan, 26 Januari 2012.

Wazirul Jihad, *Wawancara*, Pamekasan, 26 Januari 2012.

Zuhaini Rachim, *Wawancara*, Pamekasan, 25 Januari 2012.



Segenap Civitas Akademika
Perpustakaan IAIN Ponorogo

mengucapkan

**Selamat
& Sukses**

Kepada

Prof. Dr. H. Agus Purnomo, M.Ag.

Atas Diraihnya

**Gelar Guru Besar
Bidang Hukum Islam**
Institut Agama Islam Negeri Ponorogo

www.library.iainponorogo.ac.id

[lib.iain.po](https://www.instagram.com/lib.iain.po)

[Perpustakaan Terpadu IAIN Ponorogo](https://www.youtube.com/PerpustakaanTerpaduIAINPonorogo)



UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
KIAI AGENG MUHAMMAD BESARI
PONOROGO

ISLAM MADURA

ERA REFORMASI

Konstruksi Sosial Elite Politik tentang Perda Syariah



Konstruksi formalisasi syariat Islam elite politik eksekutif dan legislatif di Pamekasan dalam bentuk penyusunan Perda syariat terbagi menjadi dua tipologi, yaitu ideologis-konstitusional dan ideologis-nonkonstitusional. Konstruksi elite politik ideologis -konsitutusional dicirikan dengan: a) selektifitas yang tinggi dalam memilih materi yang akan dibuat Perda syariat; b) Perda yang dihasilkan tidak disebut dengan Perda syariat tetapi Perda bernuansa syariat; c) membedakan pengertian Perda dengan peraturan lain yang ada di daerah selain Perda, seperti Perbub dan keputusan bupati; dan d) direpresentasikan oleh elite politik dengan latar belakang NU tetapi memiliki hubungan dengan SI. Sementara itu, konstruksi elite politik ideologis -nonkonstitusional dicirikan dengan: a) mereka tidak membatasi materi yang akan dibuat Perda syariat; b) mereka tidak menolak Perda yang dihasilkan sebagai Perda syariat; c) tidak membedakan pengertian Perda dengan peraturan lain yang ada di daerah selain Perda, seperti Perbub dan keputusan bupati; dan d) direpresentasikan oleh elite politik yang memiliki afiliasi dengan ormas SI.

STAIN PRESS
PONOROGO

Jl. Pramuka 156 Ponorogo 63471

Telp. (0352) 481277 | e-mail: pppm.ponorogo@gmail.com

ISBN 978-602-9312-48-5



9 786029 312485